



**HAL**  
open science

# Le Service européen pour l'action extérieure : une expression institutionnelle de la méthode de l'Union, à la recherche d'une cohérence dans la politique étrangère

Mauro Gatti

## ► To cite this version:

Mauro Gatti. Le Service européen pour l'action extérieure : une expression institutionnelle de la méthode de l'Union, à la recherche d'une cohérence dans la politique étrangère. Droit. Université de Strasbourg; Università degli studi (Bologne, Italie), 2013. Français. NNT : 2013STRAA018 . tel-01038027

**HAL Id: tel-01038027**

**<https://theses.hal.science/tel-01038027v1>**

Submitted on 23 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**ÉCOLE DOCTORALE DROIT SCIENCE, POLITIQUE ET HISTOIRE**

**Centre d'Etudes Internationales et Européennes**

**THÈSE** présentée par :

**Mauro GATTI**

soutenue le : 27 mai 2013

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : Droit de l'Union Européenne

**Le Service Européen pour l'Action  
Extérieure**

**Une expression institutionnelle de la méthode de  
l'Union, à la recherche d'une cohérence dans la  
politique étrangère**

**THÈSE dirigée par :**

**M. CONSTANTINESCO Vlad**

Professeur émérite, Université de Strasbourg

**RAPPORTEURS :**

**M. AMADEO Stefano**

Professeur, Université de Trieste

**M. CONTALDI Gianluca**

Professeur, Université de Macerata

**AUTRES MEMBRES DU JURY :**

**M. CONSTANTINESCO Vlad**

Professeur émérite, Université de Strasbourg

**M. DOLLAT Patrick**

Maître de conférences hors classe, Université de Strasbourg

**Mme KAUFF-GAZIN Fabienne**

Maître de conférences, Université de Strasbourg

**M. MANZINI Pietro**

Professeur, Université de Bologne



# Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>PREMIERE PARTIE</b>	
<b>LE SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE, EXPRESSION INSTITUTIONNELLE DE LA METHODE DE L'UNION .....</b>	<b>15</b>
<b>TITRE I. - LA METHODE DE L'UNION : LA COORDINATION POLITIQUE COMME INSTRUMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA COHERENCE DANS L'ACTION EXTERIEURE .....</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE 1. – L'EXIGENCE POLITIQUE DE COHERENCE/SYNERGIE DANS L'ACTION EXTERIEURE .....</b>	<b>18</b>
<i>Section 1. – La non-contradiction juridique des actions extérieures : une exigence inexistante .</i>	<i>18</i>
§ 1. Le principe d'attribution et son usage comme causes (prétendues) de la contradiction des actions extérieures .....	19
§ 2. Le principe d'attribution comme solution aux contradictions des actions extérieures.....	22
A. La solution des contradictions entre les politiques de l'Union et des États Membres.....	22
B. La solution aux contradictions entre les politiques de l'Union .....	24
<i>Section 2. – Existence d'une exigence politique de synergie, démontrée par la praxis.....</i>	<i>28</i>
§ 1. La synergie dans la mise en œuvre des politiques.....	29
A. La Politique Etrangère et de Sécurité Commune : une compétence et un cadre de coopération intergouvernementale à la fois .....	29
B. La coordination de la PESC avec le reste de l'action extérieure.....	31
§ 2. La synergie dans la représentation extérieure : l'unité dans la représentation internationale.....	33
<b>CHAPITRE 2. – LA METHODE DE L'UNION : UNE MISE EN ŒUVRE JURIDIQUEMENT NECESSAIRE DE LA SYNERGIE DANS L'ACTION EXTERIEURE.....</b>	<b>36</b>
<i>Section 1. – La synergie de l'action extérieure comme principe juridique du système de l'Union Européenne .....</i>	<i>36</i>
§ 1. La cohérence/synergie comme exigence ayant des conséquences juridiques .....	37
A. Les effets juridiques de la synergie dans la mise en œuvre des politiques.....	37
B. Les effets juridiques de la synergie dans la représentation internationale .....	41
§ 2. La cohérence/synergie comme principe structurant l'action extérieure après la réforme de Lisbonne .....	43
A. La création d'un cadre commun pour l'action extérieure .....	43
B. La superposition presque totale des compétences de politique étrangère de l'UE et des États Membres .....	45
<i>Section 2. – La mise en œuvre du principe de cohérence/synergie à travers la méthode de l'Union .....</i>	<i>52</i>
§ 1. La méthode de l'Union : une difficile mise en œuvre de la cohérence/synergie par la coordination des actions extérieures .....	52
A. La coordination politique comme réponse aux incohérences : la méthode de l'Union .....	52

B. Insuffisance des instruments traditionnels pour l'application de la méthode l'Union .....	54
§ 2. La création des coordinateurs de l'action extérieure .....	58
A. Le Haut Représentant comme coordinateur : le « boulot impossible » .....	59
B. La création du Service Européen pour l'Action Extérieure : une administration pensée pour la coordination ? .....	62
<b>TITRE II. – LE SEAE, UN ORGANE CREE POUR COORDONNER LA POLITIQUE ETRANGERE</b>	<b>65</b>
<b>CHAPITRE 1. – UN SERVICE ADMINISTRATIVEMENT AUTONOME DU HAUT REPRESENTANT</b> .....	<b>65</b>
<i>Section 1. – Le SEAE comme service sui generis : une administration ayant autonomie administrative</i> .....	65
§ 1. L'autonomie du SEAE : un regard comparatif .....	66
A. Un Service apparemment non-autonome .....	66
B. L'autonomie administrative du Service .....	67
§ 2. Conséquences de l'autonomie du SEAE .....	68
A. Un service et une institution à la fois .....	69
B. Un organe ayant la personnalité juridique .....	70
<i>Section 2. – Capacité juridique du Service</i> .....	73
§ 1. Capacité à adopter des actes juridiques .....	73
A. Adoption d'actes unilatéraux .....	74
B. Stipulation d'accords avec d'autres organes de l'UE .....	76
§ 2. Capacité à participer au contentieux de l'Union Européenne .....	81
A. Aptitude du SEAE à défendre devant la Cour de Justice .....	81
B. Capacité du SEAE d'être demandeur devant la Cour de Justice .....	84
<b>CHAPITRE 2. – UN SERVICE POLITIQUEMENT RESPONSABLE ENVERS LES DECIDEURS PRINCIPAUX DE L'ACTION EXTERIEURE</b> .....	<b>87</b>
<i>Section 1. – Un Service potentiellement rattaché à plusieurs sujets</i> .....	88
§ 1. Une administration séparée des autres organes de l'UE .....	88
§ 2. Possibilité d'une responsabilité politique du SEAE envers d'autres sujets .....	90
<i>Section 2. – Responsabilité politique du Service envers les États membres</i> .....	92
§ 1. Une faible responsabilité politique directe .....	92
A. Responsabilité politique du SEAE envers les États membres .....	92
B. La responsabilité (surestimée) des fonctionnaires du SEAE envers les États membres .....	93
§ 2. Une responsabilité politique forte envers les organes d'États .....	97
A. Une responsabilité limitée envers le Conseil européen .....	98
B. Le SEAE, un serveur du Conseil .....	99
<i>Section 3. – Responsabilité politique du Service envers les organes « communautaires »</i> .....	100
§ 1. Une faible responsabilité « démocratique » .....	100
§ 2. Le SEAE, un service de la Commission <i>de facto</i> .....	104
<b>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE</b> .....	<b>108</b>

## SECONDE PARTIE

### LA CONTRIBUTION DU SEAE A LA COHERENCE DE LA POLITIQUE ETRANGERE .....109

#### TITRE I. – LE SEAE, PROMOTEUR DE SYNERGIE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS EXTERIEURES ..... 111

##### CHAPITRE 1. – UNE COORDINATION « SOUPLE », MAIS INSUFFISANTE : PARTICIPATION DU SEAE A LA GESTION DES ACTIONS EXTERIEURES ..... 111

*Section 1. – Le SEAE et la distribution des pouvoirs relatifs à la gestion des politiques étrangères*  
..... 112

§ 1. Participation du SEAE à la phase législative : une division du travail pragmatique..... 112

§ 2. Le SEAE dans la phase exécutive : des conflits potentiels avec la Commission ..... 115

*Section 2. – Effets pratiques de la distribution du pouvoir : une gestion fragmentée de la politique  
de sécurité* ..... 119

§ 1. Nécessité de coopération entre le SEAE et la Commission dans la politique de sécurité..... 120

§ 2. La coordination des politiques de sécurité : un objectif (encore) inachevé..... 121

##### CHAPITRE 2. – UNE COORDINATION « DURE » : PARTICIPATION DU SEAE A LA GESTION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ..... 123

*Section 1. – Les instruments de coopération internationale*..... 124

§ 1. Multiplicité des instruments pour la coopération internationale ..... 124

A. Les instruments pour la coopération au développement..... 125

B. Les instruments qui poursuivent d'autres formes de coopération ..... 126

§ 2. Unicité du cadre de « programmation » des instruments pour la coopération avant la réforme de  
Lisbonne..... 128

*Section 2. – La coordination de la coopération : l'intervention du SEAE dans la programmation  
financière des instruments*..... 129

§ 1. Le rôle multiforme du SEAE dans la programmation des fonds pour la coopération..... 130

§ 2. Le principe de cohérence/synergie comme justification pour l'intervention du SEAE dans la  
programmation des instruments de coopération ..... 133

A. Une intervention motivée politiquement par l'exigence de cohérence..... 134

B. Une intervention juridiquement justifiée par le principe de cohérence ..... 136

#### TITRE II. – LE SEAE, « UNIFICATEUR » DE LA REPRESENTATION DIPLOMATIQUE EUROPEENNE ..... 141

##### CHAPITRE 1. – EXISTENCE D'UNE DIPLOMATIE DE L'UNION EUROPEENNE..... 143

*Section 1. – Capacité de l'Union Européenne à conduire des relations diplomatiques : presque  
un État ?*..... 143

§ 1. Le droit de légation, une prérogative des États souverains..... 144

§ 2. Le droit de légation *fonctionnel* des organisations internationales ..... 146

§ 3. Le droit de légation *quasi-étatique* de l'UE ..... 148

*Section 2. La praxis relative aux relations diplomatiques de l'UE : une diplomatie quasi-étatique*  
..... 152

§ 1. Des relations diplomatiques d'une organisation internationale <i>sui generis</i> .....	152
A. Les différences (apparentes) entre la légation passive de l'UE et celle des États .....	152
B. Les Délégations de l'UE en tant qu'organes d'une organisation internationale .....	153
§ 2. Des relations diplomatiques d'un sujet <i>quasi-étatique</i> .....	154
A. Une légation passive (trop) étatique.....	154
B. Une légation active <i>quasi-étatique</i> .....	155
<b>CHAPITRE 2. - LE SEAE, COORDINATEUR DES DIPLOMATIES EUROPEENNES .....</b>	<b>157</b>
<i>Section 1. Le SEAE, garant de l'unité de la représentation diplomatique de l'Union .....</i>	<i>157</i>
§ 1. La fragmentation potentielle de la diplomatie de l'Union .....	158
§ 2. L'unification des missions de l'Union à travers l'activité du Chef de Délégation .....	161
A. Le Chef de Délégation, un fonctionnaire du SEAE ayant autorité sur toute la Délégation .....	161
B. Le Chef de Délégation : le numéro de téléphone de l'Europe .....	163
C. Obstacles résiduels à une gestion cohérente de la Délégation.....	164
<i>Section 2. Le SEAE, promoteur de coordination entre les diplomaties européennes.....</i>	<i>168</i>
§ 1. Evolution de la coopération entre les missions diplomatiques européennes.....	168
§ 2. Valeur ajoutée du SEAE dans la coordination des missions diplomatiques européennes .....	170
<b>CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE .....</b>	<b>176</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>184</b>

*« Souvent le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernemental, mais entre une position européenne coordonnée ou rien du tout. (D'ailleurs, cette coordination est souvent une première étape qui mène par la suite à des mesures plus intégrées.) » VAN ROMPUY (H.), Non pas renationalisation de la politique européenne, mais européisation de la politique nationale, Discours à l'invitation de « Notre Europe », Paris, 2010.*

*« It is the pervading law of all things organic and inorganic, of all things physical and metaphysical, of all things human and all things super-human, of all true manifestations of the head, of the heart, of the soul, that the life is recognizable in its expression, that form ever follows function. This is the law. » SULLIVAN (L. H.), « The Tall Office Building Artistically Considered », *Lippincott's Magazine*, 1896.*

# Introduction

Le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE ou Service) est une des innovations les plus importantes introduites par le Traité de Lisbonne. Il est également l'une des plus controversées, étant donné l'importance symbolique du premier service diplomatique méta-national. En considération de sa nature administrative, une analyse juridique du Service pourrait apparaître moins utile qu'une étude des activités pratiques de ses fonctionnaires. Il est évident, cependant, que la création du SEAE peut avoir des conséquences juridiques durables pour l'UE, notamment parce qu'elle modifie la répartition des pouvoirs dans l'Union. Le Service est en fait censé augmenter l'efficacité de l'action extérieure.<sup>1</sup> Il a également été accusé de dénaturer l'identité internationale de l'Union, en transformant une puissance « souple » ou « normative »<sup>2</sup> en une praticienne de la raison d'État.<sup>3</sup>

Il pourrait paraître logique d'aborder ce sujet à travers les schémas traditionnels de l'intégration européenne. On sait que l'Union est fondée sur la tension entre deux visions différentes, dont l'une est favorable à une « union sans cesse plus étroite » tandis que l'autre cherche à maintenir l'« Europe des États ». Les organes de l'Union sont généralement analysés à la lumière de cette dialectique : alors que le Parlement européen et, particulièrement, la Commission représentent la poursuite de l'intégration, ou la « communautarisation », les Conseils sont souvent dépeints comme des bastions de l'intergouvernementalisme.

Si le SEAE était une instance de « communautarisation » de la politique étrangère,<sup>4</sup> on pourrait s'attendre à ce qu'il augmente l'efficacité de l'action extérieure de l'UE et maintienne le caractère exceptionnel de l'Union sur la scène internationale. En d'autres termes, le Service pourrait se comporter comme une sorte de nouvelle « petite Commission », qui soutiendrait l'harmonisation des politiques étrangères des États membres à travers une seule action de

---

<sup>1</sup> Plusieurs auteurs ont essayé d'évaluer la contribution du SEAE à l'efficacité de l'action extérieure. Voir, *inter alia* VAÏSSE (J.) et al., *European Foreign Policy Scorecard 2013*, European Council on Foreign Relations, 2013, pp. 21-22 ; BLOCKMANS (S.), *The European External Action Service One Year on : First Signs of Strengths and Weaknesses*, CLEER, 2012 ; DE JONG (S.) et SCHUNZ (S.), « Coherence in European Union External Policy Before and After the Lisbon Treaty : the Cases of Energy Security and Climate Change », 17 *European Foreign Affairs Review*, 2012, pp. 165-187.

<sup>2</sup> NYE (J.), « Soft Power », 80 *Foreign Policy*, 1990, pp. 153-171 ; MANNERS (I.), « Normative power Europe: a contradiction in terms ? », 40 *Journal of Common Market Studies*, 2002, pp. 235-258.

<sup>3</sup> Ce souci justifie les préoccupations de part de la société civile par rapport au rôle du SEAE, notamment dans le domaine de la coopération au développement. Cf. *inter alia* VAN REISEN (M.), *Note on the Legality of Inclusion of Aspects of EU Development Cooperation and Humanitarian Assistance in the European External Action Service*, EEAS, Europe External Policy Advisors, 2010.

<sup>4</sup> Il convient de préciser que, aux fins de ce travail, la « politique étrangère » est conçue comme la somme des relations extérieures officielles menées par un acteur indépendant (l'UE ou ses membres) dans les relations internationales. Cf. HILL (C.), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, 2003, p. 3.

l'UE. On imagine pourtant qu'une telle caractérisation du SEAE serait paradoxale, car un Service « communautaire » ne pourrait exister qu'avec pour seul objectif de mettre en œuvre une politique étrangère monolithique,<sup>5</sup> qui, de toute évidence, n'existe pas. Concevoir le SEAE comme l'expression de la méthode communautaire conduirait donc à justifier le point de vue exprimé par un Parlementaire européen eurosceptique : « le SEAE est fondé sur un mythe gigantesque [car] il n'y a pas de politique étrangère commune. »<sup>6</sup>

Si, au contraire, le SEAE était un exemple de « re-nationalisation » de l'action extérieure de l'UE, il faudrait s'attendre à ce qu'il réduise les capacités de l'UE et modifie radicalement l'identité internationale de l'Union. Cette caractérisation de la fonction du SEAE paraît également trompeuse, tout simplement parce que les membres de l'UE ne peuvent ignorer que, comme J. Solana l'a récemment affirmé : « aujourd'hui, trois pays européens figurent parmi les sept plus grandes économies du monde. Dans dix ans, il n'y en aura que deux. En 2030, seule l'Allemagne sera sur la liste, et en 2050, il n'y en aura aucun. [...] Cela signifie que les États européens sont trop petits pour concourir séparément dans le monde du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est aussi simple que cela. »<sup>7</sup> Comme l'a souligné Henry Kissinger, il apparaît clair que les Membres de l'UE « tentent de compenser cette relative faiblesse par la création d'une Europe unie, un effort qui absorbe une grande partie de leurs énergies. »<sup>8</sup> Peut-on faire l'hypothèse que les « Seigneurs des Traités » cherchent à inverser ce processus par le biais du SEAE ?

Cette analyse vise à démontrer que le SEAE ne sert ni à mettre en place, ni à démonter une politique étrangère monolithique pour toute l'Union. Il devrait plutôt chercher à promouvoir l'harmonie entre les différentes actions externes qui existent déjà. En outre, le SEAE ne se préoccupe pas de redéfinir l'identité de l'Union en tant qu'acteur international, mais il doit plutôt veiller à respecter les différentes identités de l'Union et de ses membres et s'efforcer de concilier, de manière pragmatique, des points de vue différents. Le Service, en d'autres termes, est l'expression d'une nouvelle approche de l'intégration européenne, qui ne propose

---

<sup>5</sup> BALE (T.), « Field-Level CFSP : EU Diplomatic Cooperation in Third Countries », 10 *Current Politics and Economics of Europe*, 2000, pp. 187 – 212.

<sup>6</sup> William Dartmouth, réunion de la commission des affaires étrangères du Parlement Européen, 21 mars 2012 (traduction par l'auteur).

<sup>7</sup> SOLANA (J.), « The European-American dream », [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org), 26 février 2013 (traduction par l'auteur).

<sup>8</sup> KISSINGER (H.), *Diplomacy*, Simon & Schuster, 1994, p. 24.

pas la renonciation aux compétences des États Membres, mais vise à coordonner les politiques des institutions de l'UE et de ses membres, afin d'assurer leur synergie.<sup>9</sup>

Du point de vue méthodologique, la délimitation de l'objet d'étude de ce travail ne présente pas de complexité : on analysera le statut, la structure, l'organisation et les fonctions du SEAE. Par contre, on ne s'occupera pas directement des politiques de l'UE, ou d'entités telles que les agences de l'Union ou les représentants spéciaux.<sup>10</sup> Compte tenu de la relation étroite entre le Service et le Haut Représentant (HR), plusieurs références seront faites à ce dernier, mais seulement lorsque cela s'avèrera nécessaire aux fins de la recherche sur le SEAE.

Puisque l'objectif est d'analyser la nature et les fonctions du SEAE, et celles-ci sont principalement déterminées par la *lex lata*, on va chercher en priorité à déterminer le contenu de la loi existante, en tenant compte de ses sources, ainsi que de son application dans la pratique.<sup>11</sup> Par conséquent, ce travail relève d'une approche classique de la technique juridique, et non de la sociologie, de la philosophie du droit, ou des sciences politiques.<sup>12</sup> Il faut souligner que, même si ce travail fournira des indications par rapport aux probables conséquences de la création du SEAE, on n'essayera pas de les évaluer de manière empirique.

Une analyse juridique du SEAE rencontre plusieurs obstacles, et cela d'autant plus lorsque l'analyse cherche à reconstruire l'application du droit : la praxis liée au SEAE est encore limitée, difficile à identifier et souvent contradictoire. Néanmoins, une analyse juridique du Service ne semble pas être prématurée. Il est possible de reconstruire une grande partie du droit concernant le SEAE, tel qu'il est actuellement appliqué, en prenant en considération, à côté des instruments classiques (droit primaire et secondaire, jurisprudence et doctrine), des

---

<sup>9</sup> En ce qui concerne le rôle du SEAE comme promoteur de coordination et cohérence dans l'action extérieure, voir les Conclusions du Conseil Européen du 16 septembre 2010, EUCO 21/1/10 REV 1, Annexe I point f.

<sup>10</sup> Les représentants spéciaux assistent le Haut Représentant, mais ils ne font pas partie du Service. Ceci est attesté par la différence tant de leurs bases juridiques (articles 28, 31(2) et 33 TUE), que de leurs mandats (les représentants spéciaux ne s'occupent que de la PESC). Cette conclusion est confirmée par la praxis : si les représentants spéciaux faisaient partie du SEAE, le Conseil ne leur demanderait pas, comme il l'a fait récemment, de travailler en coordination avec le Service, cf. Décision du Conseil 2012/390/PESC, JO 2012 L 187/44, article 4(3).

<sup>11</sup> En d'autres termes, j'adopte une approche « réaliste » ou « pragmatique », qui, comme l'a remarqué SUMMERS (R. S.), « Pragmatic Instrumentalism in Twentieth Century American Legal Thought – a Synthesis and Critique of Our Dominant General theory About Law and Its Use », 66 *Cornell Law Review*, 1980, pp. 861 et suivantes, est plus un ensemble de directions générales, que « a fully developed set of views completely worked out in all major respects ». Il n'est pas nécessaire, par conséquent, de discuter les implications théoriques de mon approche à ce stade: les conséquences de mon point de vue « pragmatique » deviendront évidentes dans le reste du travail.

<sup>12</sup> Cf. CORTEN (O.), *Méthodologie du droit international public*, Université de Bruxelles, 2009, p. 105. Voir également PECZENIK (A.), *Scientia Juris - Legal Doctrine as Knowledge and a Source of Law*, Springer, 2005, pp. 1-2.

instruments moins classiques.<sup>13</sup> Ceux-ci comprennent les documents non publiés des organes de l'UE, qui peuvent ne pas avoir un contenu juridique, mais qui influencent la façon dont le droit est appliqué. Les documents qui sont cités dans cette thèse et ne sont pas publiés dans des sources ouvertes ont été livrés à l'auteur par les services d'accès aux documents des organes de l'UE.<sup>14</sup> Une autre source, encore moins formelle, est constituée par les opinions des fonctionnaires de l'UE et d'autres organisations, qui ont été recueillies à travers vingt-huit entretiens « en profondeur »<sup>15</sup> réalisés par l'auteur entre Juin 2010 et septembre 2012.<sup>16</sup>

Une analyse juridique du SEAE est faisable aujourd'hui également parce que le Service n'est pas une évolution idiosyncrasique du droit de l'Union, mais il s'agit plutôt d'un développement d'expériences antérieures. En d'autres termes, le SEAE n'est pas entièrement « nouveau ». Ce travail vise donc à démontrer qu'il est possible d'expliquer les caractéristiques du service en les analysant à la lumière de l'évolution récente du droit de l'action extérieure. L'hypothèse de travail est basée sur un lieu commun et un postulat. Le lieu commun est que le SEAE devrait fournir la coordination nécessaire pour assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne dans son ensemble.<sup>17</sup> Le postulat est que « la forme suit la fonction »<sup>18</sup> et que la fonction d'un organe devrait par conséquent déterminer sa forme. Notre hypothèse, en d'autres termes, est que le SEAE devrait être structuré d'une manière qui soit propice à la cohérence des actions extérieures de l'UE et de ses membres.

Pour vérifier cette hypothèse il est d'abord nécessaire d'évaluer si le SEAE a été conçu pour prévenir l'incohérence de la politique étrangère. Tel est l'objet de la *première partie* de la thèse, qui se divise en deux titres.

Le *titre premier* analyse la nature de la cohérence et l'évolution des instruments qui ont été utilisés pour la mettre en place. On met en évidence que la cohérence est un principe de

---

<sup>13</sup> *Id.*, p. 114.

<sup>14</sup> Parfois, ces documents ne sont disponibles qu'en anglais, et il sont mentionné et cités dans cette langue.

<sup>15</sup> L'entretien en profondeur est une technique de recherche qualitative qui consiste à mener des entretiens individuels intensifs avec un petit nombre de personnes, pour explorer leurs points de vue sur une idée, un programme particulier, ou une situation. Cf. BOYCE (C.) et NEALE (P.), *Conducting in-depth interviews: a guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input*, Pathfinder international, 2006 ; LEGAL (R.), KEEGAN (J.) et WARD (K.), « In-depth interviews », in RITCHIE (J.) et LEWIS (J.) (sous dir.), *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*, SAGE, 2003, pp. 138-169.

<sup>16</sup> Il faut souligner que la tâche principale de ce travail n'est pas de déterminer les points de vue des fonctionnaires de l'UE sur le SEAE. Pour une étude sur l'auto-perception de « diplomates » de l'UE (avant la réforme de Lisbonne), cf. CARTA (C.), *The European Union Diplomatic Service*, Routledge, 2011.

<sup>17</sup> Cf. Conclusions du Conseil Européen du 16 septembre 2010, EUCO 21/1/10 REV 1, Annexe I point f.

<sup>18</sup> Ce principe est connu surtout pour son application dans l'architecture moderniste, cf. SULLIVAN (L. H.), « The Tall Office Building Artistically Considered », *Lippincott's Magazine*, 1896, pp. 403-409.

l'ordre juridique de l'UE, qui demande aux organes de l'Union et à ses membres de favoriser l'unité dans leur représentation internationale et la synergie dans la mise en œuvre de leurs actions extérieures. Ce principe impose la recherche d'une action coordonnée, en dépit de la séparation des compétences des décideurs européens, ce qui correspond à la « méthode de l'Union » présentée par la chancelière A. Merkel en 2010.<sup>19</sup>

A travers le *titre second* il s'agit ensuite de déterminer si le Service Européen pour l'Action Extérieure a été pensé pour mettre en œuvre la méthode de l'Union, et s'il en est, par conséquent, une expression institutionnelle. Le SEAE possède un statut originale : c'est un service du Haut Représentant, mais il a l'autonomie nécessaire pour gérer indépendamment ses affaires internes. Le statut du SEAE lui permet de ne pas encombrer son maître avec des activités « bureaucratiques », en facilitant ainsi son action politique. De plus, il aide à coordonner l'action extérieure, car il permet l'insertion du SEAE dans les institutions qui représentent la méthode « communautaire » et l'approche intergouvernementale, c'est-à-dire la Commission et le Conseil.

L'analyse théorique du statut du Service est pourtant insuffisante, car les relations interinstitutionnelles du SEAE sont floues et parfois contradictoires : bien que le Service exprime la méthode de l'Union, il pourrait être incapable de promouvoir la cohérence de l'action extérieure. Par conséquent, la *seconde partie* évalue le potentiel de coordination du Service dans la pratique.

On présente dans un *premier titre* la capacité du Service à promouvoir la synergie dans la mise en œuvre des actions extérieures. L'analyse vérifiera d'abord si le Service peut assurer la coordination à travers la coopération avec les autres décideurs de l'action extérieure, pour se concentrer ensuite sur la capacité du SEAE à coordonner une politique spécifique, c'est-à-dire la coopération internationale, par rapport à laquelle le législateur a adopté des solutions originales, inspirées par le principe de cohérence.

---

<sup>19</sup> Angela MERKEL, Discours à la cérémonie de ouverture de l'année académique du Collège d'Europe, 2 novembre 2010 : « je crois que le temps est venu de passer outre ces anciennes rivalités pour nous fixer des objectifs et adopter des stratégies en commun. Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tous en nous fixant le même but. Ce serait en ce qui me concerne ce que j'irais jusqu'à qualifier de nouvelle " méthode de l'Union " dont, je le pense sincèrement, nous avons tellement besoin. »

Enfin, le *titre second* rend compte de la capacité du Service à promouvoir l'autre dimension de la cohérence, c'est-à-dire l'unité dans la représentation extérieure de l'Union. En général, le SEAE ne peut pas garantir la capacité de l'UE à parler « d'une seule voix », car la fragmentation de l'action extérieure est déterminée par le droit primaire. Dans le cadre de la diplomatie, pourtant, la contribution du SEAE peut être efficace, car cette activité est gérée à travers des règles particulières. Afin de s'affirmer comme acteur diplomatique, l'Union a besoin de garantir l'unité de ses missions ; le législateur a par conséquent interprété les Traités à la lumière du principe de cohérence pour permettre au SEAE d' « unifier » les Délégations de l'UE, ce qui amène également à une coordination accrue des missions diplomatiques des États membres.

L'analyse conduira donc à clarifier la nature et le rôle du SEAE, ainsi que son originalité et ses limites. Cela permettra une évaluation plus efficace de la contribution potentielle du Service à l'intégration européenne et une compréhension plus profonde des récentes évolutions du droit de l'action extérieure.

Première partie

Le Service Européen pour l'Action  
Extérieure, expression institutionnelle de  
la méthode de l'Union

Le processus d'intégration européenne a conduit à la création de nombreuses initiatives extérieures au niveau de l'UE, qui coexistent avec les politiques des États membres. L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens, afin de renforcer l'identité européenne et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde.<sup>20</sup>

L'Union et ses Membres ont bientôt reconnu l'importance de ce problème, en admettant l'exigence de cohérence de l'action extérieure. Cette exigence est si forte qu'elle est devenue bientôt un principe du droit de l'Union. La mise en œuvre de la cohérence, pourtant, est problématique, car elle trouve un obstacle dans l'attribution de compétences limitées à l'Union.

Pour résoudre ce problème on a récemment proposé de coordonner, plutôt que unifier, les actions extérieures de l'Europe, à travers la soi-disant « méthode de l'Union ». La réforme de Lisbonne n'a pas éliminé les obstacles à la cohérence, mais elle a prévu la création d'un organe qui devrait promouvoir la coordination : le Service Européen pour l'Action Extérieure (Titre I). La structure et les allégeances du SEAE sont évidemment anormales, car elles ne reflètent pas la séparation des compétences, mais favorisent l'intégration des différentes méthodes de l'intégration européenne, à travers une action coordonnée. Le Service, en d'autres mots, incarne la méthode de l'Union, qui a motivé sa création (Titre II).

---

<sup>20</sup> Cf. Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, le 12 décembre 2003, non publié au Journal officiel, pp. 3-4, p. 13 (ci-après « Stratégie européenne de sécurité »).

# Titre I. - La méthode de l'Union : la coordination politique comme instrument pour la mise en œuvre de la cohérence dans l'action extérieure

Le souci de cohérence a été abordé dans le droit primaire dès l'Acte unique européen, dont le préambule souligne la responsabilité de l'Europe à s'efforcer de parler toujours d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de plus efficacement protéger ses intérêts et son indépendance.<sup>21</sup> La réforme de Maastricht, a renforcé cette exigence de cohérence, à l'article C du Traité sur l'Union Européenne (TUE), dernièrement article 3 TUE, en affirmant que l'Union doit assurer la cohérence de son action extérieure dans le cadre de ses relations extérieures, dans le domaine économique et dans le développement.<sup>22</sup> Le Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe (Constitution)<sup>23</sup> et plus tard, la réforme de Lisbonne ont multiplié les références à la « cohérence ». L'article 21-3 du Traité sur l'Union Européenne (TUE)<sup>24</sup> cite le précédent article 3 TUE, en affirmant que « l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ». D'autres dispositions du droit primaire appellent à la « cohérence » dans des domaines spécifiques de l'action extérieure ou entre les institutions de l'UE qui la gèrent. Le concept de « cohérence » entre les politiques de l'UE a débordé sur d'autres domaines, et il est maintenant classé parmi les « dispositions d'application générale » du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE),<sup>25</sup> dont l'article 7 stipule que « l'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ». Il est évident, par conséquent, que la cohérence de l'action extérieure doit être considérée comme un principe général du droit de l'UE.

---

<sup>21</sup> Acte Unique Européen, JO L 169 du 29 juin 1987, p. 1–28, préambule ; voir également l'article 30(5).

<sup>22</sup> Traité sur l'Union Européenne, JO C 191 du 29 juillet 1992, p. 1.

<sup>23</sup> Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe, JO C 310 du 16 décembre 2004, p. 1.

<sup>24</sup> Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 13.

<sup>25</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée), JO C 326 du octobre 2012, p. 47.

Même si plusieurs auteurs ont consacré une attention importante à la cohérence de l'action extérieure,<sup>26</sup> le contenu de ce principe et ses conséquences pour le droit des relations extérieures restent flous. Ce Titre vise à démontrer que le principe de cohérence ne demande pas seulement la prévention des contradictions juridiques dans les relations extérieures de l'UE, à travers la délimitation des compétences (Chapitre I). Il doit plutôt être interprété comme une obligation, liant les organes de l'UE et les États membres, à veiller à la synergie politique de leurs actions extérieures, qui doit être mise en œuvre par le biais d'une coordination politique (Chapitre II).

## Chapitre 1. – L'exigence politique de cohérence/synergie dans l'action extérieure

Une interprétation restrictive du principe de cohérence externe peut donner à penser que ce principe n'appelle qu'à la prévention des antinomies entre les politiques étrangères européennes. Cette interprétation est toutefois logiquement inacceptable, car contradictoire et pratiquement insuffisante à renforcer l'identité de l'Europe et son indépendance (Section 1). D'ailleurs, les institutions et les États Membres ne considèrent pas la non-contradiction juridique comme suffisante, et ils cherchent à conduire des actions synergétiques (Section 2).

### Section 1. – La non-contradiction juridique des actions extérieures : une exigence inexistante

La « cohérence » peut être définie comme la propriété d'un système dont les parties s'enchaînent bien et présentent entre elles des rapports logiques.<sup>27</sup> La nature « logique » de ces rapports pourrait être considérée comme synonyme de leur non-contradiction. Une telle référence à la non-contradiction semble étayée par l'interprétation littérale de la version

---

<sup>26</sup> Voir, *inter alia*, MIGNOLLI (A.), *l'azione esterna dell'UE e il principio della coerenza*, Jovene, 2009 ; BOSSE-PLATIERE (I.), *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union Européenne*, Bruylant, 2009 ; MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Droit, les Institutions et les Politiques de l'Union Européenne Face à l'Imperatif de la Cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009 ; DONY (M.) et ROSSI (L. S.) (sous dir.), *Démocratie, Cohérence et Transparence: Vers une Constitutionnalisation de l'Union Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008 ; GAUTTIER (Y.), « Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union », *10 European Law Journal*, 2004, pp. 23-41 ; WESSEL (R. A.), « The Inside Looking Out : Consistency and Delimitation in EU External Relations », *37 Common Market Law Review*, 2000, pp. 1135-1171 ; HILLION (C.), *Cohérence et action extérieure de l'Union Européenne*, EUI Working Paper, 2012.

<sup>27</sup> Cf., par exemple, la définition de « cohérence » et « cohérent » dans le *Dictionnaire Larousse Poche 2013* (Larousse, 2013).

anglaise des Traités, qui mentionne la « *consistency* » de l'action extérieure : il est évident que dans le langage courant le terme *consistency* est souvent interprété comme absence de contradictions.<sup>28</sup>

La définition la plus largement acceptée juridique de « cohérence » est précisément l'absence de contradiction logique entre deux énoncés de droit.<sup>29</sup> En ce sens, la cohérence est une propriété des systèmes juridiques qui permet leur existence, et qui est protégée afin de prévenir l'émergence d'antinomies. Cette prévention peut être réalisée à travers l'interprétation des actes juridiques, afin de permettre la formulation de normes juridiques non contradictoires. Si cela s'avère impossible, les antinomies doivent être résolues en s'appuyant sur les critères chronologique, hiérarchique, de spécialité et de compétence.

On peut donc émettre l'hypothèse que « la cohérence de l'action extérieure » est une spécification du principe général, ou « méta principe », de cohérence typique de tous les systèmes juridiques. Dans cette perspective, la cohérence de l'action extérieure peut équivaloir à l'absence d'antinomies entre les actes qui se rapportent aux relations extérieures européennes. Cette section vise à démontrer qu'une telle interprétation ne saurait pas être retenue. Il pourrait paraître que les contradictions de l'action extérieure sont causées principalement par la délimitation des compétences de l'UE, qui est déterminée par l'attribution de compétences limitées à l'Union (§ 1). Cependant, le principe d'attribution sert également à prévenir ces apparentes antinomies (§ 2).

## § 1. Le principe d'attribution et son usage comme causes (prétendues) de la contradiction des actions extérieures

Comme dans les autres secteurs du système juridique de l'UE, les antinomies de l'action extérieure peuvent être générées par un certain nombre de facteurs. Par exemple, un changement dans les priorités politiques de l'UE peut générer des incohérences inter

---

<sup>28</sup> Par exemple, voir le mot « *consistency* » dans le *Merriam-Webster dictionary* (Merriam Webster Mass Market, 2004)

<sup>29</sup> Cette interprétation de la cohérence correspond à ce que Dworkin appelle « *bare consistency* », voir GUEST (S.), *Ronald Dworkin*, Stanford University Press, 2013, p. 80. Comme l'a souligné MAULIN (E.), « Cohérence et ordre Juridique », in MICHEL (V.) (sous dir.), *le droit, les institutions et les politiques de l'Union Européenne face à l'imperatif de la cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 9-24, à la p. 11, cette exigence de cohérence est motivée par le fait que « la valeur de l'ordre juridique ne procède pas seulement de l'autorité qui le crée [...] mais [...] elle procède encore de la raison ».

temporales. D'ailleurs, une interprétation erronée d'une disposition du Traité peut conduire à une incompatibilité entre le droit primaire et le droit dérivé.

Une lecture attentive des Traités suggère que les incohérences de l'action extérieure devraient être causées principalement par le chevauchement des différentes politiques européennes. L'article 21-3 TUE affirme en effet que « l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ». Cette cause des contradictions est confirmée par l'article 7 du TFUE, selon lequel l'Union « veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions ». Une analyse approfondie des Traités révèle que la contradiction entre les politiques est une question qui touche également la relation entre l'UE et les États membres. Par exemple, l'article 196-1-c TFUE (protection civile) appelle explicitement à la « cohérence » entre une politique de l'Union et celle de ses membres. Dans d'autres situations, les Traités affirment que l'UE et ses Membres doivent adopter des mesures « pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions ».<sup>30</sup> Puisque les Traités conçoivent la « cohérence » comme une exigence relative à la conduite des politiques étrangères, nous ne cherchons pas à étudier d'autres dimensions de la cohérence, telles que la cohérence « institutionnelle » ou la cohérence entre les actions et les valeurs de l'UE.<sup>31</sup>

Il est nécessaire d'analyser la source de cette multiplicité des politiques extérieures. La coexistence de l'action de l'UE et des initiatives des États membres est déterminée par le principe d'attribution. Comme on le sait, l'Union européenne n'a pas de compétences générales, mais elle « n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent » (article 5 TUE). Puisque « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres », les actions de l'Union coexistent avec celles de ses membres. En théorie, l'attribution pourrait ne pas entraîner la fragmentation de l'action extérieure, car les compétences en matière de politique étrangère pourraient être concentrée au niveau de l'Union. Dans la pratique, cependant, même les politiques « internes » ont souvent des reflets « externes », et peuvent par conséquent faire partie de la politique étrangère.<sup>32</sup> Par conséquent,

---

<sup>30</sup> Cf. en particulier l'article 210 TFUE.

<sup>31</sup> Pour une analyse de ces dimensions de la cohérence, voir CREMONA (M.), « Coherence Through Law : What Difference Will the Treaty of Lisbon Make? », *3 Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, pp. 11-36. Voir également BOSSE-PLATIERE (I.), *op. cit.*

<sup>32</sup> Pour une analyse de ce problème dans le système juridique des Etats-Unis, voir *inter alia* RESNICK (J.), « Foreign as Domestic Affairs : Rethinking Horizontal Federalism and Foreign Affairs Preemption in Light of

seulement l'attribution d'une compétence générale à l'UE pourrait prévenir les incohérences de manière automatique.

L'attribution détermine également la fragmentation des actions extérieures au niveau européen. Une organisation internationale peut théoriquement avoir une compétence unique. Les Seigneurs des Traités, au contraire, ont décidé de conférer à l'Union de nombreuses compétences, qui sont délimitées des points de vue matériel et téléologique, comme en témoignent les dispositions des Traités sur lesquelles se fonde chaque politique, c'est-à-dire les « bases juridiques ». Par conséquent, l'attribution définit l'architecture de l'action extérieure et détermine l'« équilibre institutionnel » de l'Union, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre les organes de l'UE établie par le droit primaire.<sup>33</sup> Les limites des pouvoirs des organes de l'UE, en effet, ne doivent pas être déduits d'un principe général, mais plutôt d'une interprétation des bases juridiques,<sup>34</sup> comme en témoigne la lettre de l'article 13-2, qui affirme que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci ».

La centralité de l'attribution pour la division des politiques étrangères européennes est susceptible de générer des incohérences dans la pratique. La répartition des compétences est tributaire d'une fiction juridique, c'est-à-dire la distinction entre des différents domaines d'action, qui est de plus en plus en contradiction avec la réalité. Dans les relations internationales contemporaines les frontières entre les différentes politiques étrangères sont floues : il est probable que des actions partageant une seule fonction peuvent être conduites à travers le recours à plusieurs bases juridiques. Ainsi, des initiatives fondées sur des compétences matérielles différentes, et ayant des objectifs distincts, peuvent coexister dans la

---

Translocal Internationalism », *57 Emory Law Journal*, 2007, pp. 31-92; AHDIEH (R.), « Foreign Affairs, International Law and the New Federalism : Lessons from Coordination », *73 Missouri Law Review*, 2008, pp. 1129-1245 ; SCHAEFER (M.), « Constraints on State-Level Foreign Policy : Re-Justifying, Refining and Distinguishing the Dormant Foreign Affairs Doctrine », *41 Seton Hall Law Review*, 2011, pp. 201 ; VOGEL (D.) et SWINNEN (J.) (sous dir.), *Transatlantic Regulatory Cooperation : the Shifting Roles of the EU, The US and California*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

<sup>33</sup> Cf. Arrêt 9/56, *Meroni*, [1958] Rec. p. 11. Voir CONSTANTINESCO (V.), « L'équilibre institutionnel dans la constitution de l'Union Européenne », RAUX (J.) (Liber Amicorum), *Le droit de l'Union Européenne en principes*, Apogée, 2006, pp. 481-491, à la p. 485: « issu du principe d'attribution des compétences (à la Communauté) et des pouvoirs (aux institutions), [l'équilibre institutionnel] s'analyse d'abord comme conduisant au respect, par toutes les institutions, des prérogatives de chacune ». Voir également JACQUE (P.), « The Principle of Institutional Balance », *41 Common Market Law Review*, 2004, pp. 383-391; DANIELE (L.), « Le istituzioni politiche dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona : verso un nuovo equilibrio? », *Studi sulla Integrazione Europea*, 2009, pp. 43-54 ; CHRISTIANSEN (T.), « The European Union After the Lisbon Treaty : An Elusive 'Institutional Balance'? », in BIONDI, EECKHOUT et RIPLEY (sous dir.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 228-247.

<sup>34</sup> Affaires jointes 188-190/80, [1982] Rec. p. 2545, point 6.

même zone conceptuelle. Cela peut conduire à la prolifération de contradictions juridiques dans l'action extérieure de l'Union.

Les contradictions déterminées par le chevauchement des différentes politiques peuvent théoriquement être résolues sur la base des critères habituels : hiérarchique, chronologique, de spécialité et de compétence. Les critères hiérarchiques et de spécialité, cependant, sont d'une utilité limitée dans ce contexte, puisque les politiques européennes ne sont pas dans une relation hiérarchique ou général-spécial. Dans certaines circonstances le critère chronologique peut ne pas être utile : par exemple, si l'UE avait conclu deux engagements internationaux avec des groupes d'États partiellement différents, elle pourrait simplement sélectionner l'engagement qu'elle préfère violer.<sup>35</sup> Plus généralement, l'utilisation du critère chronologique dans le cadre des politiques qui se chevauchent peut conduire à un résultat paradoxal, c'est-à-dire la redéfinition permanente de la position de l'UE.

Il reste à voir si les antinomies engendrées par la multiplicité des politiques étrangères européennes peuvent être résolues sur la base du critère de compétence, c'est-à-dire en s'appuyant sur le principe d'attribution.

## § 2. Le principe d'attribution comme solution aux contradictions juridiques des actions extérieures

En principe, l'attribution délimite la sphère d'action de l'Union, ainsi que les limites des politiques européennes. L'absence de chevauchement, à son tour, fait en sorte que les différentes politiques n'ont pas une portée similaire et empêche par conséquent leur contradiction. Ainsi l'attribution jette les bases de la solution des incohérences entre les politiques de l'Union et des États membres (A) et entre les actions de l'UE (B).

### A. La solution des contradictions entre les politiques de l'Union et des États Membres

D'une part, les actes de l'Union ne peuvent pas empiéter sur les compétences des États membres. Si une mesure de l'UE n'était pas fondée sur une compétence lui attribuée, elle devrait être déclarée nulle, voire inexistante, en raison de l'incompétence de l'Union. D'autre part, et comme corollaire de l'attribution, les États membres ne peuvent pas entraver l'exercice

---

<sup>35</sup> Cf. ROUCOUNAS (E.), *Engagements parallèles et contradictoires*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1987.

des compétences qu'ils ont conféré l'Union. Ce principe est généralement désigné comme « loyauté » et il a été décrit comme proche de l'obligation de bonne foi typique du droit international et du principe de « loyauté fédérale » qui caractérise certains systèmes juridiques.<sup>36</sup> Au niveau du droit primaire, ce principe est rendu explicite par l'article 4-3 TUE, qui affirme que les États membres « s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

L'article 4-3 TUE et ses prédécesseurs ont joué un rôle fondamental pour la préservation de la cohérence du droit de l'UE, y compris dans le domaine des relations extérieures. Cela est démontré, en premier lieu, par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) sur la primauté. Les États membres doivent accorder la primauté au droit de l'UE parce que, comme la Cour l'a affirmé dans l'arrêt *Costa/Enel* « la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5 [à l'heure actuelle article 4-3 TUE] ». <sup>37</sup> La Cour a précisé également que le devoir de loyauté descend de l'attribution des compétences, étant donné que les États membres « ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ». Ainsi, en appliquant un corollaire de l'attribution, c'est-à-dire la loyauté, la Cour peut éviter les contradictions entre le droit de l'Union européenne et celui des États membres, sur la base du critère de la compétence. Cette prévention concerne tous les secteurs d'activité de l'Union, y compris l'action extérieure.

La CJUE a identifié au moins une expression de principe de loyauté qui est spécifique à l'action extérieure. Dans l'arrêt *AETR*, la Cour a jugé que le devoir de loyauté des États membres implique également le « parallélisme » des compétences internes et externes.<sup>38</sup> Si l'UE a exercé ses compétences internes afin de poursuivre les objectifs conférés par les traités, les États membres n'ont plus le droit de prendre des engagements avec des pays tiers affectant ces règles, car cela remettrait en cause leur loyauté.

La délimitation des compétences de l'UE, et donc la mise en œuvre de l'attribution, peut rencontrer des difficultés dans la pratique. Un exemple classique en ce sens est prévu par

---

<sup>36</sup> CONSTANTINESCO (V.), « L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté Communautaire », in PESCATORE (P.) (Liber Amicorum), *Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987.. Voir également NEFRAMI (E.), « The Duty of Loyalty : Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of EU External Relations », 47 *Common Market Law Review*, 2010, pp. 323-359.

<sup>37</sup> Arrêt 6-64, *Costa/Enel*, [1964] Rec. p. 1141.

l'Avis 1/78.<sup>39</sup> La Cour devait déterminer si un accord international relatif au commerce, mais ayant des répercussions sur la politique économique des États membres, relevait de la compétence communautaire. La CJUE affirma que le concept de la politique commerciale doit être interprété au sens large, car une interprétation restrictive de la notion de politique commerciale commune risquerait d'entraîner des troubles dans les échanges intracommunautaires en raison des disparités qui subsisteraient dans certains secteurs des rapports économiques avec les pays tiers.<sup>40</sup> Sur cette base, la Cour conclut qu'un accord stipulé sur la base des compétences de l'UE pouvait bien avoir des répercussions sur l'exercice d'une compétence nationale, comme la politique économique.

Il est évident, par conséquent, que le principe d'attribution peut délimiter le champ d'action de l'UE et des États membres, empêchant ainsi l'existence d'incohérences entre leurs politiques étrangères. Cependant, le principe d'attribution n'est pas toujours facile à appliquer et il n'exclut pas totalement l'existence d'interférences entre des actions conduites aux niveaux européen et national.

#### B. La solution aux contradictions entre les politiques de l'Union

Chacune des compétences de l'UE, et les politiques qui sont fondées sur elles, a une délimitation matérielle et téléologique. Afin de faire respecter la non-contradiction des politiques de l'UE, il suffit de s'assurer que la portée matérielle et téléologique de chaque acte de l'UE ne concerne que la base juridique sur laquelle il se fonde. Ce résultat est obtenu à travers la doctrine du « centre de gravité » élaborée par la Cour de Justice, selon laquelle le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs, qui comprennent notamment le but et le contenu de l'acte.<sup>41</sup> Sur la base de ces facteurs objectifs, l'interprète peut toujours reconstruire le contenu et la finalité de l'acte et, par conséquent, sa base juridique.

La doctrine du centre de gravité permet l'identification de la base juridique correcte même dans le cadre d'actes ayant une « double » composante ou une « double » finalité. Selon une jurisprudence constante de la Cour, si l'examen d'un acte de l'UE démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme

---

<sup>38</sup> Arrêt 22-70, *Commission/Council*, [1971] Rec. p. 263, point 17

<sup>39</sup> Avis 1/78, [1979] Rec. p. 2871.

<sup>40</sup> *Id.*, point 45.

<sup>41</sup> Cf., par exemple, Arrêt C-45/86, *Commission/Conseil*, [1987] Rec. p. 1493, point 11.

principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale.<sup>42</sup> Cela confirme que même lorsque deux actions de l'UE sont juridiquement séparées, elles peuvent se chevaucher et, par conséquent, s'influencer réciproquement.

Ces influences peuvent être évitées, d'un point de vue formel, à travers le cumul des bases juridiques. Ainsi, un acte peut faire partie de deux politiques à la fois, et garantir « ontologiquement » leur non-contradiction. Le cumul des bases juridiques est exceptionnellement admis par la Cour, mais seulement « s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre ».<sup>43</sup> La justification de cette approche restrictive est clairement liée à la protection de l'équilibre institutionnel. Chaque base juridique détermine la procédure pour la prise des décisions. Le cumul de bases juridiques pourrait donc mettre en cause le lien entre procédures et bases juridiques qui est prévu par les Traités. L'intention de la Cour à maintenir l'équilibre institutionnel est confirmée par la jurisprudence « dioxyde de titane », selon laquelle deux bases juridiques prévoyant des procédures incompatibles ne peuvent jamais être cumulées.<sup>44</sup>

La jurisprudence sur le « centre de gravité » concerne également la relation entre les politiques « communautaire » et « intergouvernementales ». Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'UE et son action extérieure étaient divisées en trois « piliers », à savoir la Communauté Européenne (CE), la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Coopération Policière et Judiciaire en Matière Pénale (CPJMP). Les piliers étaient différents d'un point de vue « formel », puisque le premier était prévu dans le TCE, tandis que les autres étaient contenus dans le TUE. Les piliers étaient différents également d'un point de vue matériel. Le pilier de la CE était géré par des procédures reflétant la « méthode communautaire », qui peut être définie comme l'exercice du pouvoir législatif par la CE à travers l'initiative exclusive de la Commission, l'adoption des actes par le Conseil (à majorité qualifiée) et le Parlement, en produisant des règles uniformes, soumises à la juridiction de la Cour de Justice.<sup>45</sup> Les piliers de l'UE, au contraire, étaient considérés comme « intergouvernementaux » : la prise de décision dans ces secteurs était effectuée presque

---

<sup>42</sup> Cf., par exemple, Arrêt C-42/97 *Parlement/Conseil* [1999] Rec. p. I-869, points 39 et 40.

<sup>43</sup> Cf., par exemple, Arrêt C-336/00, *Autriche/Huber* [2002], Rec. p. I-7699, point 31.

<sup>44</sup> Arrêt C-300/89, *Commission/Conseil*, [1991] Rec. p. I-2867, points 18-21.

exclusivement par le Conseil, qui normalement décidait à l'unanimité ; les autres institutions de l'UE jouait un rôle accessoire.<sup>46</sup>

La relation entre les piliers était régie non seulement par la doctrine du centre de gravité, mais également par le droit primaire. L'article 47 TUE affirmait que rien dans le TUE n'aurait dû affecter les Traités instituant les Communautés européennes. Lorsque la Cour a été appelée à juger sur des conflits inter-piliers, elle a appliqué premièrement la théorie du centre de gravité. Un acte qui poursuivait principalement des objectifs communautaires, ou qui avait un contenu « communautaire », devait être fondée sur le traité CE.<sup>47</sup> De même, lorsque un acte avait des objectifs ou un contenu qui relevait principalement du TUE devait être fondée sur ce Traité.<sup>48</sup> L'article 47 TUE n'a cependant pas été sans effet en ce qui concerne la délimitation des compétences communautaires et de l'UE. Dans l'arrêt *CEDEAO* la Cour jugea qu'un acte qui poursuivait plusieurs objectifs ou qui avait plusieurs composantes non-accessoires relevant, respectivement, d'une politique communautaire et de la PESC, ne pouvait pas être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes : « en effet, dès lors que l'article 47 UE s'oppose à l'adoption par l'Union, sur la base du traité UE, d'une mesure qui pourrait être valablement adoptée sur le fondement du traité CE, l'Union ne saurait recourir à une base juridique relevant de la PESC pour adopter des dispositions qui relèvent également d'une compétence attribuée par le traité CE à la Communauté. »<sup>49</sup> Une telle interprétation de l'article 47 TUE n'est pas entièrement convaincante, car elle semble être basée sur une ligne circulaire de raisonnement : pour déterminer si une mesure pouvait être valablement adoptée sur une base juridique CE ou UE, la Cour postula que...la mesure pouvait « être valablement adoptée sur le fondement du traité CE »! Le jugement *CEDEAO* est pertinent, cependant, car il confirme le souci de la Cour pour l'équilibre institutionnel. Vraisemblablement, la CJUE exclut l'accumulation des bases juridiques communautaires et de l'UE, car cela aurait conduit à la «

---

<sup>45</sup> CRAIG (P.), « Institutions, Power and Institutional Balance », in CRAIG (P.) et de BURCA (G.) (sous dir.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011, pp. 41-84.

<sup>46</sup> Il est vrai, comme l'affirme MISSIROLI (A.), *A Little Discourse on Method(s)*, Egmont, 2011, p. 2, que « the so-called 'communitarian' and the 'intergovernmental' approaches often constituted rather "ideal-types" à la Max Weber than concrete methods or models - and they rarely operated in a 'pure', unadulterated form. » Cependant, cette dichotomie souligne les différences procédurales qui prévalaient dans les domaines Communautaire et de l'Union (et qui caractérisent les secteurs PESC et non-PESC). Par conséquent, on maintient cette distinction lexicale dans ce travail. .

<sup>47</sup> Arrêt C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen/Germany* [1995] Rec. p. I-3189, point 10.

<sup>48</sup> Affaires jointes C-317/04, *Parlement/Conseil*, [2006] Rec. p. I-4721, points 55-57. Voir également PAPAKONSTANTINOOU (V.) et de HERT (P.), « The PNR Agreement and Transatlantic Anti-Terrorism Cooperation : No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic », 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 883-919, à la p. 891.

<sup>49</sup> Arrêt C-91/05, *Commission/Conseil*, [2008] Rec. p. I-3651, point 77.

contamination » des procédures communautaires, typiques de la Communauté, avec des éléments intergouvernementaux, caractéristiques du TUE. En d'autres termes, la Cour considéra que la protection de la méthode communautaire justifiait une ingérence importante des politiques communautaires sur les activités de l'UE.

Ce problème peut avoir été résolu par le Traité de Lisbonne. Non seulement la récente réforme a aboli les « piliers », mais elle a substitué la clause de subordination contenue dans l'article 47 TUE avec un clause « symétrique » de non-incidence pour les secteurs de la PESC et non-PESC, maintenant contenue dans l'article 40 TUE. Ce dernier affirme encore que la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des dispositions non-PESC, mais il ajoute que la mise en œuvre des politiques non-PESC n'affecte pas la PESC. Cette innovation ne peut guère modifier la jurisprudence sur le centre de gravité, mais elle peut théoriquement avoir des conséquences pour des actes ayant des buts et composantes non-auxiliaires relevant à la fois de la PESC et du secteur non-PESC. Une interprétation exacte de cette disposition, toutefois, nécessite une évaluation de la structure du Traité de Lisbonne ; par conséquent, elle sera fournie successivement.

\*

\*      \*

Cette section a cherché à démontrer que, bien que l'attribution de compétences pourrait créer des incohérences dans la politique étrangère, le même principe d'attribution contribue à les résoudre. Dans cette perspective, la cohérence/*consistency* ne paraît pas problématique. Les nombreuses références à ce principe contenues dans les Traités sembleraient donc redondantes.

En même temps, l'attribution n'est pas une panacée, car ce principe n'est pas facile à appliquer dans la pratique et il ne peut pas empêcher l'existence d'interférences entre les différentes politiques étrangères européennes. Ces interférences ont par conséquent été abordées par les institutions politiques et les États membres par le biais de nombreuses solutions pragmatiques.

## Section 2. – Existence d'une exigence politique de synergie, démontrée par la praxis

Selon le préambule du TUE, l'Union devrait viser à renforcer « l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde ». Pour ce faire, la simple non-contradiction des politiques extérieures n'est pas suffisante, car elles s'influencent mutuellement.<sup>50</sup>

Si la simple non-contradiction juridique de la politique étrangère est insuffisante, quel est l'objectif que les institutions et les membres de l'Union devraient poursuivre ? Il est généralement reconnu que les politiques étrangères européennes ne devraient pas seulement être non-contradictaires (en anglais : *consistent*), c'est-à-dire délimitées, mais elles devraient être synergétiques (*coherent*). La notion de synergie (*coherence*) de la politique extérieure est protéiforme ; on soutient généralement qu'elle se réfère à l'existence d'un soutien mutuel entre les normes, les acteurs et les instruments des relations extérieures de l'UE.<sup>51</sup>

La cohérence/*consistency* diffère de la cohérence/*coherence*, pour trois raisons. Premièrement, l'idée de la *coherence* postule que les institutions de l'UE et les États membres ne doivent pas seulement chercher à éliminer les contradictions par le biais de la délimitation des politiques, mais ils devraient plutôt essayer de coordonner leurs actions afin de renforcer l'identité européenne au niveau international.<sup>52</sup> Deuxièmement, la *coherence* ne peut pas être définie avec précision dans l'abstrait. Un système peut, ou peut ne pas, être non-contradictoire (*consistent*), alors qu'il peut être plus ou moins synergétique (*coherent*).<sup>53</sup> Troisièmement, et comme conséquence des différences précédentes, le degré de *coherence* d'un système peut difficilement être évalué par le biais d'une méthodologie purement juridique, alors que la *consistency* peut être établie, et assurée, à travers l'interprétation des actes. L'identification du contenu juridique de la cohérence est nécessaire, cependant, puisque les institutions

---

<sup>50</sup> Cf. NEFRAMI (E.), « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union Européenne », in MICHEL (V.) (sous dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union Européenne face à l'impératif de la cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 49-80, p. 49, selon laquelle « pour avoir du poids politique il faut que l'Union soit un acteur global et cohérent ».

<sup>51</sup> CREMONA (M.), « Coherence through law », *cit. supra*, à la p. 16.

<sup>52</sup> Cf. BOSSE-PLATIERE (I.), *op. cit.*, p. 524, selon laquelle : « la recherche de la cohérence ne signifie pas seulement l'élimination des contradictions entre les politiques, afin de les rendre compatibles. Elle requiert également la capacité pour l'Union d'utiliser les potentialités offertes par l'ensemble de ses instruments dans le cadre de toutes ses politiques, a fin de dégager une stratégie d'ensemble permettant la satisfaction de l'objectif d'affirmation de son identité sur la scène internationale. »

<sup>53</sup> Voir TIETJE (C.), « The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy », 2 *European Foreign Affairs Review*, 1997, pp. 211-233, à la p. 212.

européennes et les États membres ont contourné régulièrement l'attribution et la délimitation précisément dans le but de promouvoir la cohérence/*coherence*. En particulier, les décideurs européens ont cherché à coordonner leurs actions en vue d'accroître la synergie de leurs politiques (§ 1) et pour renforcer l'unité dans leur représentation internationale (§ 2).

### § 1. La synergie dans la mise en œuvre des politiques

La première et plus importante manifestation de la cohérence/*coherence* est présentée par les solutions mises en place pour favoriser la coordination dans la mise en œuvre des politiques. Le premier exemple en ce sens est la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (A). Le deuxième est la coordination de la PESC avec le reste de l'action extérieure (B).

#### A. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune : une compétence et un cadre de coopération intergouvernementale à la fois

Peu de temps après la création de la CEE, les États membres se rendirent compte que l'ensemble de leurs politiques étrangères pouvait être affecté par l'activité des Communautés. Par conséquent, en 1970, les ministres des Affaires étrangères des Six adoptèrent le « Rapport Davignon »,<sup>54</sup> un document qui cherchait à favoriser le progrès dans le domaine de l'unification politique par la coopération en matière de politique étrangère. Ce rapport indiqua que les États membres auraient dû intensifier leur coopération politique, pour harmoniser leurs points de vue dans le domaine de la politique internationale. Une telle démarche était motivée par le fait que la mise en œuvre des politiques communes déjà en vigueur exigeait une évolution correspondante dans la sphère proprement politique. Ces développements correspondants n'étaient pas nécessaires pour favoriser la non-contradiction entre les politiques étrangères européennes, car la CEE n'avait pas de compétence dans le domaine proprement politique. Le nouvel élan pour la coordination de la politique étrangère, au contraire, aurait dû permettre à l'Europe d' « exercer les responsabilités que sa cohésion accrue et son rôle grandissant » imposaient, et de rapprocher ainsi « le moment où l'Europe [aurait pu] s'exprimer d'une seule voix ».<sup>55</sup> Cela rend évident que le rapport Davignon demandait une plus grande cohérence/synergie, dans le but de conduire à l'affirmation de l'identité européenne sur la scène mondiale.

---

<sup>54</sup> Rapport Davignon (Luxembourg, 27 octobre 1970), Bulletin de la Communauté économique européenne. Novembre 1970, n° 11.

<sup>55</sup> *Id.*, Première partie, points 8-10.

Afin de favoriser cet objectif, le rapport envisagea la création de la « coopération politique européenne » (CPE), une forme vaguement institutionnalisée de coopération entre les membres de la CEE dans le domaine de la politique étrangère.<sup>56</sup> Il n'est pas nécessaire, pour nos fins, de décrire la CPE en détail. Il suffit de mettre en évidence deux de ses aspects essentiels. Tout d'abord, la CPE était un véritable forum intergouvernemental, car elle était essentiellement un cadre de concertation entre les gouvernements, où les institutions communautaires ne jouaient qu'un rôle mineur. Deuxièmement, la CPE ne faisait pas l'objet d'une attribution de compétence. Par conséquent, alors que la CEE ne pouvait agir que dans les limites des compétences qui lui étaient conférées par les États membres, la CPE ne connaissait pas de telles limites. L'absence de limites et le caractère intergouvernemental de la CPE étaient complémentaires : chaque État membre avait le contrôle du développement de la CPE ; conséquemment, il n'était pas nécessaire de délimiter son champ d'application.

Le Traité de Maastricht institutionnalisa la CPE dans la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, c'est-à-dire le deuxième pilier de l'Union Européenne. Successivement, le Traité de Lisbonne supprima les piliers, insérant la PESC dans le cadre général de l'UE. Une évaluation formelle peut donc amener à penser que la PESC devrait être traitée comme une politique parmi d'autres. La présente analyse a adopté ce point de vue formaliste jusqu'à présent. Une telle approche, cependant, ne peut pas permettre une compréhension précise de la réalité substantielle de la PESC. Le droit et la pratique de la PESC suggèrent l'existence d'analogies remarquables entre cette politique et la CPE. La PESC est surtout un forum intergouvernemental.<sup>57</sup> D'une part, elle est une politique embryonnaire, dont la fonction reste principalement la « coopération » entre les États membres, et dont le développement est lié à des précaires équilibres politiques. En effet, les décisions relevant de la PESC sont normalement adoptées à l'unanimité par le Conseil, sans intervention du Parlement ou de la Commission. D'autre part, la PESC est une compétence *sui generis*, qui manque d'un champ d'application matériel et d'objectifs spécifiques. Comme l'article 11 du TUE pré-Lisbonne, et en assonance avec le rapport Davignon, l'article 24 TUE post-Lisbonne affirme que « la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous

---

<sup>56</sup> Cf. Mignolli, *op.cit.*, pp. 229-239.

<sup>57</sup> Cf. CONSTANTINESCO (V.) et PETCULESCU (I.), « La personnalité de l'Union », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 65-78, à la p. 69: « la PESC s'analyse d'avantage comme une série de mécanismes destinés à favoriser la recherche d'une certaine unité des positions et des actions des diplomates nationales au sein de l'Union, que comme l'attribution à celle-ci d'une véritable compétence propre et

les domaines de la politique étrangère » ; la PESC est donc dépourvue de limites matérielles.<sup>58</sup> La PESC n'a pas de buts précis non plus, mais elle doit poursuivre la liste des objectifs de l'action extérieure fixée par l'article 21-2 du traité UE, qui est très générique. Ces objectifs englobent, par exemple, la sauvegarde de « valeurs, [d]es intérêts fondamentaux, [de la] sécurité, [de l'] indépendance et [de l'] intégrité » de l'UE, ce qui, probablement, peut justifier toute action extérieure.

## B. La coordination de la PESC avec le reste de l'action extérieure

La double qualification de la PESC comme compétence de l'Union et cadre de coopération intergouvernementale explique le souci de cohérence/*coherence* de ce secteur avec d'autres politiques non-PESC. Si la *consistency* de la PESC avec le reste de l'action extérieure peut être assurée par le biais de l'attribution de compétences, sa *coherence* est plus évanescente.

La nécessité de coordonner les différents volets de l'action extérieure a été prise en considération par les institutions de l'Union. En premier lieu, le Conseil a utilisé certains actes PESC pour influencer des activités non-PESC. Cette influence, dans certaines circonstances, a pris la forme d'une invitation à orienter l'action communautaire vers la réalisation des objectifs PESC.<sup>59</sup> Dans d'autres cas, le Conseil a adopté des actes PESC portant sur des sujets qui étaient probablement liés à des activités proprement communautaires.<sup>60</sup>

D'ailleurs, certains actes de la CE ont peut-être empiété sur le domaine de la PESC. Ce fut le cas d'actes dans le domaine du commerce, tels que le règlement 2036/2005/CE qui avait pour but de restreindre le commerce des outils qui pouvaient être utilisés pour donner la peine de mort.<sup>61</sup> En outre, le mécanisme de réaction rapide (MRR),<sup>62</sup> et son successeur, l'instrument de stabilité (IS)<sup>63</sup> servent à des fins « communautaires », car ils sont fonctionnels à rétablir les

---

autonome en matière de politique étrangère ». Voir également GOSALBO BONO (R.), « Some Reflections on the CFSP Legal Order », 43 *Common Market Law Review*, 2006, pp. 337-394, à la p. 347.

<sup>58</sup> Cf. BRKAN (M.), « Exploring EU Competence in CFSP : Logic Or Contradiction? », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, pp. 173-207, à la p. 180.

<sup>59</sup> Voir, *inter alia*, la Décision du Conseil 94/367/PESC, JO 1994 L 165/2, article 3. Voir également GAUTTIER (Y.), *op. cit.*, 23-41, à la p. 28, et WESSEL (R. A.), *op. cit.*, à la p. 1154.

<sup>60</sup> Voir *inter alia* la Position Commune 94/779/PESC, JO 1994 L 313/1 ; Décision 94/697/PESC, JO 1994 L 283/1 ; Décision 94/276/PESC ; Décision 94/942/PESC. Voir également WESSEL (R. A.), *op. cit.*, pp. 1154 ss. ; MIGNOLLI (A.), *op. cit.*, pp. 391 ss. ; GAUTTIER (Y.), *op. cit.*, pp. 28 ss.

<sup>61</sup> JO 2005 L 200/1. Cf. également la gestion de l'exportation des biens à double usage. Pour une définition de ces biens, voir KAUFF-GAZIN (F.), « Exportation des biens à double usage », *Europe*, 2009, p. 280; pour un commentaire, voir WESSEL (R. A.), *op. cit.*, pp. 1154 ss. ; MIGNOLLI (A.), *op. cit.*, pp. 391 ss. ; GAUTTIER (Y.), *op. cit.*, pp. 28 ss.

<sup>62</sup> Règlement du Conseil 381/2001/CE, JO 2001 L 57/5.

<sup>63</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1717/2006/CE, JO 2006 L 327/1.

conditions indispensables à la bonne mise en œuvre de politiques « techniques », mais ils ont également un lien étroit avec la PESC, car ils prévoient le financement d'opérations proches de cette politique, tels que le soutien des tribunaux pénaux internationaux et la destruction des mines antipersonnelles. Il n'est pas surprenant, donc, que le RRM cherche à contribuer à la cohérence (en anglais : *coherence*) des actions extérieures de l'Union européenne<sup>64</sup> et le règlement IS demande explicitement que l'instrument soit compatible avec la PESC.<sup>65</sup> Après le jugement *CEDEAO* (2008), il serait difficile de prétendre que ces instruments soient entièrement incompatibles avec la doctrine du centre de gravité. Il est toutefois intéressant de signaler que, déjà au moment de l'adoption de ces instruments (2001 et 2006, respectivement), les institutions communautaires considéraient l'étendue des compétences Communautaires de manière large, comme couvrant partiellement des sujets liées à la PESC.

En considération des problèmes juridiques relatifs à l'adoption d'actes « inter-pillier », les institutions européennes ont utilisé des instruments de *soft law* pour favoriser la cohérence<sup>66</sup> : les institutions européennes ont adopté la Stratégie Européenne de Sécurité,<sup>67</sup> la Stratégie de Sécurité Intérieure,<sup>68</sup> et d'autres instruments couvrant des secteurs PESC et non-PESC, tels que le Consensus européen sur le développement.<sup>69</sup> Bien que ces documents aient été adoptés par des institutions différentes, ils répondent aux mêmes nécessités et présentent une opinion largement partagée par les institutions de l'Union et les États membres. Ces instruments de *soft law* ne cherchent pas à créer de nouvelles compétences ou de se substituer aux actes juridiques contraignants déjà en place. Au contraire, ils sont fonctionnels pour intégrer des stratégies et des approches conceptuelles et à organiser les instruments existants. Cela devrait conduire à la coordination du large éventail d'instruments dont dispose l'UE, pour accroître la cohérence de l'action extérieure.

---

<sup>64</sup> Règlement du Conseil 381/2001/CE, *cit. supra*, préambule.

<sup>65</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1717/2006/CE, *cit. supra*, article 1(3).

<sup>66</sup> Cf. SENDEN (L.), *Soft Law in European Community Law*, Hart, 2004, pp. 291 et suivantes. D'ailleurs, la Cour paraît avoir affirmé que les instruments de *soft law* ne pouvaient pas violer l'article 47 TUE, cf. arrêt C-91/05, *cit. supra*, point 33. Voir également HILLION (C.) et WESSEL (R. A.), « Competence Distribution in EU External Relations After *Ecovas* : Clarification Or Continued Fuzziness? », 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 551-586.

<sup>67</sup> Conseil Européen, Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 12 décembre 2003, non publié au JO.

<sup>68</sup> Conseil Européen, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne - Vers un modèle européen de sécurité, Bruxelles, février 2010, non publié au JO.

<sup>69</sup> Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», JO 2006 C 46.

## § 2. La synergie dans la représentation extérieure : l'unité dans la représentation internationale

La cohésion des politiques étrangères de l'UE et de ses membres n'est pas encouragée seulement par leur capacité à mener des politiques coordonnées, mais également par leur aptitude à « parler d'une seule voix ». La multitude de voix européennes au niveau international est un problème reconnu depuis longtemps, comme en témoigne la fameuse question « qui dois-je appeler si je veux appeler l'Europe ? », attribuée à H. Kissinger. Cette question est généralement désignée sous le nom de « représentation extérieure » de l'Union européenne.

Il y a une certaine confusion terminologique à propos de cette question. La représentation externe *stricto sensu* renvoie à la compétence d'un sujet de parler au nom de son organisation. Plus généralement, la notion de représentation extérieure est utilisée pour indiquer le processus par lequel l'Union et ses membres expriment leur position à l'extérieur, incluant ainsi l'identification du représentant, la formulation du message qu'il transmet et le cadre juridique et politique dans lequel le message est exprimé. On fait ici référence au sens plus large de « représentation extérieure ».

L'attribution de compétences limitées contribue à fragmenter la représentation extérieure de l'UE et de ses membres, puisque l'Union est en mesure d'adopter et d'exprimer une position au niveau international seulement dans le cadre de ses compétences ; en même temps, ses Membres sont empêchés de le faire dans la même zone. Ce problème a été partiellement résolu par l'introduction des « accords mixtes », qui peuvent être définis comme des accords internationaux signés et conclus par l'UE et (certains de) ses États membres, d'une part, et par un ou plusieurs États tiers, d'autre part.<sup>70</sup>

Ce type d'accord est très fréquent dans les relations extérieures de l'UE, pour des raisons juridiques et politiques. Lorsqu'un accord contient des aspects relevant des compétences exclusives de l'UE et des aspects concernant des compétences des États membres, il ne peut être conclu ni par l'Union, ni par les États membres agissant seuls. Pour résoudre ce problème, les États membres et l'Union peuvent conclure l'accord ensemble, par le biais de la « forme mixte ». Ainsi, la forme mixte limite en partie les problèmes déterminés par

---

<sup>70</sup> Cf. MARESCEAU (M.), « A Typology of Mixed Bilateral Agreements », in HILLION (C.) et KOUTRAKOS (P.) (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited : the EU and Its Member States in the World*, Hart, 2010, pp. 11-29, p. 12.

l'attribution et apparaît comme un instrument pour la promotion de l'unité et de l'efficacité dans la représentation internationale.<sup>71</sup>

L'intérêt des institutions de l'UE et des États membres pour l'unité dans la représentation internationale peut sembler être remise en cause par le fait que dans de nombreuses situations les accords mixtes sont utilisés pour des raisons politiques plutôt que juridiques.<sup>72</sup> C'est le cas, en premier lieu, des accords contenant des matières relevant des compétences exclusives de l'UE et des aspects relevant de compétences partagées non encore exercées. Dans cette situation, le Conseil peut décider d'exercer la compétence partagée et de conclure l'instrument sous la forme dite « *EU-only* », c'est-à-dire sans la participation des États membres. Les États membres, cependant, sont souvent réticents à autoriser l'Union à conclure des accords contenant des compétences concurrentes.<sup>73</sup> Même dans un tel contexte, la mixité peut contribuer à l'unité de la représentation extérieure européenne, du moins dans la perspective des États membres. Selon l'article 5 TUE, les États membres peuvent exercer les compétences partagées si l'UE ne l'a pas fait ; plusieurs auteurs, et certainement le Conseil, considèrent que ce principe s'applique également à la conclusion des accords mixtes.<sup>74</sup> Par conséquent, en concluant un accord contenant des compétences partagées non exercées dans la forme mixte, les États membres peuvent augmenter, plutôt que diminuer, l'unité européenne, car ils n'entrent pas dans l'accord séparément de l'Union. Cette considération semble être confirmée par le fait que même la Commission, en tant que « gardienne des traités », parfois ne s'oppose pas à cette forme de mixité.<sup>75</sup>

Le caractère « politique » de la mixité peut être plus problématique dans une seconde situation, relative aux accords dont le contenu est entièrement couvert par les compétences exclusives de l'Union, mais qui sont conclus sous la forme mixte uniquement pour des raisons

---

<sup>71</sup> DE BAERE (P.), *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008, p. 265.

<sup>72</sup> Cf. ROUCOUNAS (E.), *op. cit.*, p. 269 : « il n'est donc pas surprenant que l'échelle mobile des compétences communautaires crée des incertitudes pour les États tiers quant à la bonne partie avec laquelle il faut contracter pour éviter les contestations subséquentes. Dans ce contexte, on peut comprendre l'épanouissement des accords dits mixtes, accords dans lesquels la Communauté participe conjointement avec ses États membres intéressés. »

<sup>73</sup> ROSAS (A.), « Mixed Union – Mixed Agreements », in KOSKENNIEMI (M.) (sous dir.), *International Law Aspects of the European Union*, Nijhoff, 1998, pp. 125-148.

<sup>74</sup> Cf. HELISKOSKI (J.), *Mixed Agreements as a Technique For Organising the International Relations of the European Community and Its Member States*, Kluwer Law International, 2001, pp. 42-43 ; LEAL ARCAS (R.), « The European Community and Mixed Agreements », 6 *European Foreign Affairs Review*, 2001, pp. 483-513, à la p. 494 ; Rosas, « Mixed Union – Mixed Agreements », in Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Nijhoff, 1998), pp. 125-148, à la p. 132.

<sup>75</sup> Cf., par exemple, COM(2011)380, 24 juin 2011, point 6.

d'opportunité politique.<sup>76</sup> La raison de ce choix est transparente : les États membres parfois désirent participer à la négociation de l'accord, ou, plus souvent, il ont l'intention de maintenir et de renforcer leur statut international du point de vue symbolique. Cette forme de mixité peut paraître problématique, car elle diminue l'unité extérieure de l'UE. Les dangers de cette forme de mixité, cependant, ne doivent pas être surestimés. Étant donné que les États membres ne sont pas compétents pour conclure l'accord, ils n'ont pas la capacité de déterminer la ligne de négociation et de donner application à l'instrument international. En d'autres termes, cette sorte de mixité purement « politique » ne semble pas être très problématique pour l'unité extérieure de l'UE, même s'elle est utilisée en violation des Traités (et devrait conséquemment être abandonnée).

L'objectif d' « unification » propre des accords mixtes est ultérieurement clarifié par les arrangements utilisés dans la phase de négociation. Indépendamment de la répartition des compétences, la négociation « mixte » fonctionne souvent comme une négociation « *EU-only* », au moins *de facto*, puisque les États membres normalement confient leur représentation au négociateur de l'UE (en général, la Commission). Cela peut ne pas empêcher les États membres d'interférer avec la négociation, notamment en donnant des instructions au représentant de l'UE pour la négociation des éléments qui relèvent de leur domaine de compétence. Néanmoins, il semblerait que les États membres laissent une marge de manœuvre suffisante à la Commission, en vue d'accroître l'efficacité de la négociation, démontrant ainsi leur intérêt pour l'unité internationale de l'UE.<sup>77</sup>

\*

\*      \*

Ce chapitre a cherché à démontrer que les institutions de l'Union et les États membres considèrent la non-contradiction juridique des politiques étrangères non suffisant, mais ils essaient d'assurer la synergie de leurs actions et l'unité de leur représentation, par le biais de solutions pragmatiques qui contournent les obstacles posés par l'attribution de compétences limitées à l'Union. Ceci suggère que les décideurs européens conçoivent la cohérence/*coherence* comme une exigence politique qui oriente leurs actions extérieures. Il

---

<sup>76</sup> Voir SCHERMERS (H. G.), « A Typology of Mixed Agreements », in O'KEEFE (D.) et SCHERMERS (H. G.) (sous dir.), *Mixed Agreements*, Kluwer, 1983, pp. 23-33 ; voir également MARESCEAU (M.), *op. cit.*, p. 16 et ROSAS (A.), *op. cit.*, p. 130.

est légitime de se demander si cette exigence a également un contenu juridique, susceptible d'avoir des effets pratiques.

## Chapitre 2. – La méthode de l'Union : une mise en œuvre juridiquement nécessaire de la synergie dans l'action extérieure

L'existence d'une exigence politique de synergie dans l'action extérieure est certes importante, mais elle est peut-être d'un intérêt limité pour une analyse juridique. Il faut se demander si la cohérence/*coherence* a également des conséquences juridiques, en théorie et en pratique.<sup>78</sup>

Ce chapitre vise donc à démontrer, premièrement, que la *coherence* est un principe du droit de l'UE, c'est-à-dire une norme fondamentale de droit qui sous-tend le système juridique de l'UE et à partir de laquelle des règles concrètes ou des résultats découlent<sup>79</sup> (Section 1). Successivement, on analysera les instruments nécessaires à promouvoir la cohérence en pratique (Section 2).

### Section 1. – La synergie de l'action extérieure comme principe juridique du système de l'Union Européenne

Cette section examine la capacité de la cohérence à fonctionner comme principe juridique et vise à démontrer que l'« exigence » de cohérence/*coherence* a conduit à des résultats juridiques concrets, à savoir en ce qui concerne l'interprétation du droit primaire (§ 1). Qui plus est, la *coherence* est une norme fondamentale du droit de l'UE, car elle sous-tend le système post-Lisbonne (§ 2).

---

<sup>77</sup> Cf. GATTI (M.) et MANZINI (P.), « External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements », 49 *Common Market Law Review*, 2012, 1703-1733, aux pp. 1719-1720.

<sup>78</sup> Une telle analyse peut paraître futile, puisque la version anglaise des Traités se réfère à la « *consistency* » et non à la « *coherence* ». Cependant, ces deux concepts sont étroitement liés, et ils sont parfois considérés comme synonymes dans la langue anglaise. Cf. FRANKLIN (C. N. K.), « The Burgeoning Principle of Consistency in EU Law », 30 *Yearbook of European Law*, 2011, pp. 42-85, à la p. 47. Qui plus est, la distinction linguistique entre *consistency* et *coherence* n'existe pas dans plusieurs langues européennes et, par conséquent, elle ne se reflète pas dans les autres versions des Traités. La distinction entre cohérence/*consistency* et cohérence/*coherence* qui est présentée ici, par conséquent, doit être entendue comme purement analytique.

<sup>79</sup> Pour la définition de principe juridique, voir TRIDIMAS (T.), *General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006, p. 1. Voir également BLUMANN (C.), « Objectifs et principes en droit communautaire », in RAUX (J.) (liber amicorum), *Le droit de l'Union Européenne en principes*, Apogée, 2006, pp. 39-67..

## § 1. La cohérence/synergie comme exigence ayant des conséquences juridiques

Comme on l'a démontré dans le premier chapitre, la cohérence/*coherence* a deux dimensions principales. On peut conséquemment évaluer les effets juridiques de cette « exigence » en analysant ses conséquences par rapport à la synergie dans la mise en œuvre des politiques étrangères (A) et à l'unité dans la représentation internationale (B).

### A. Les effets juridiques de la synergie dans la mise en œuvre des politiques

La praxis démontre de manière assez évidente que les institutions de l'Union et ses États membres ont adopté un grand nombre d'actes, inspirés par l' « exigence » de synergie, qui contournent la délimitation des politiques de l'UE.

Un premier exemple en ce sens est fourni par les « stratégies » de l'action extérieure adoptées par le Conseil européen. Avant la réforme de Lisbonne, conformément à l'article 13-2 du TUE, cet organe était responsable pour l'adoption des « stratégies communes [...] mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants ». Il est pertinent de noter que l'article 13-2 TUE faisait partie du Titre PESC du TUE, et les « stratégies communes » étaient donc des actes relevant de la PESC. Même une lecture superficielle des stratégies communes adoptées dans la pratique, cependant, suggère que ces actes étaient utilisés pour orienter toute l'action extérieure.<sup>80</sup> En particulier, elles définissaient explicitement des finalités et des objectifs « inter-pillier », et prévoiaient l'utilisation d'instruments de la Communauté et de l'UE à la fois.

Ainsi, les stratégies communes généraient un problème. Elles étaient des actes adoptés sur une base juridique PESC, qui se trouvait dans le TUE, mais elles affectaient également les politiques communautaires, même si l'article 47 TUE affirmait explicitement qu' « aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ». La praxis relative aux stratégies communes suggère donc que les institutions de l'Union et les États membres (qui participent au Conseil européen) interprétèrent l'article 47 TUE de manière « flexible ». Pourquoi a-t-on préféré cette approche à l'interprétation littérale de l'article 47 du traité UE ? On peut imaginer que ce choix a été effectué en considération de l' « exigence » de synergie dans l'action extérieure : l'acceptation d'une interprétation restrictive

---

<sup>80</sup> Cf. HILLION (C.), « Common Strategies and the Interface Between EC External Relations and CFSP », in DASHWOOD (A.) et HILLION (C.) (sous dir.), *The General Law of EC External Relations*, London, Sweet & Maxwell, 2000, pp. 287-301, à la p. 29.

de l'article 47 TUE aurait conduit à la fragmentation de la gouvernance stratégique des relations extérieures. La solution qui a été retenue dans la pratique, au contraire, a permis la coordination des activités de l'UE dans son ensemble, tel que requis par l'article 3 TUE.

Cette approche était si convaincante que la Convention constitutionnelle a caractérisé les stratégies communes comme des instruments visant à couvrir toute l'action extérieure, pour assurer une approche intégrée.<sup>81</sup> En conséquence, le Traité constitutionnel et, plus tard, le Traité de Lisbonne, ont codifié la pratique pré-Lisbonne dans ce qui est maintenant l'article 22 du TUE, selon lequel « les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union. »

L'adoption de stratégies communes démontre ainsi que les institutions et les États membres ont lu le droit primaire à la lumière de l' « exigence » de cohérence/*coherence*, jusqu'à modifier la lettre des Traités pour permettre sa compatibilité avec la praxis précédente. Cela suggère que la cohérence/*coherence* a eu des conséquences juridiques. Cette conclusion, cependant, est peut-être trop optimiste, car il n'y a eu que trois stratégies communes dans la pratique, probablement à cause des longues négociations internes liées à l'adoption de ces actes.

Les « mesures restrictives », autrement connues comme « sanctions économiques », sont peut-être un exemple plus significatif. D'une part, elles sont politiquement importantes, car elles sont très nombreuses et représentent l'une des dimensions les plus développées de l'action extérieure. D'autre part, elles sont théoriquement intéressantes, car elles incarnent la plus claire des interactions entre les différents volets des relations extérieures.

Pendant les années soixante, les institutions communautaires et les États membres furent confrontés à une énigme : pouvaient les États membres adopter individuellement des sanctions économiques contre des pays tiers, ou devaient-ils le faire dans le cadre de la CEE ? Dans une perspective téléologique, les sanctions économiques pouvaient être caractérisées comme une partie de la politique étrangère des États membres, car elles poursuivaient un objectif politique, c'est-à-dire modifier le comportement d'un pays tiers. D'un point de vue instrumental, toutefois, les sanctions pouvaient être considérées comme des mesures commerciales (relevant des compétences communautaires), car elles étaient de nature

économique.<sup>82</sup> Les sanctions incarnaient donc un lien très clair entre la politique et l'économie dans les relations extérieures.

Cette énigme a été résolue par le biais d'un compromis : la décision d'adopter des sanctions était adoptée par les États membres, dans le cadre de la CPE, et elle était mise en œuvre par la CEE. Ce compromis est pertinent pour notre analyse, car il montre que les institutions européennes et les États membres n'ont pas délimité les compétences de la CEE (et des États membres) en vue de prévenir le chevauchement des politiques extérieures, c'est-à-dire pour assurer la cohérence/*consistency*. Ils ont plutôt préféré une interprétation « flexible » des compétences pour promouvoir la synergie des politiques étrangères, permettant ainsi leur coexistence dans le même domaine. Une telle lecture du Traité était tellement acceptée qu'elle a conduit à la modification du droit primaire. La réforme de Maastricht a codifié cette praxis à l'article 228A du traité CE, dernièrement article 301 TCE. Selon cette disposition, lorsqu'un acte PESC prévoyait « une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers », la CEE aurait du prendre les mesures urgentes nécessaires. Cette procédure a été successivement maintenue à l'article 301 TCE et, aujourd'hui, à l'article 215 TFUE.<sup>83</sup>

L'intégration des mesures PESC et non-PESC pour l'adoption des sanctions internationales est d'autant plus important depuis qu'elle a été confirmée par les Cours de l'UE à plusieurs reprises. Dans les arrêts *Kadi*, le Tribunal de première instance (TPI) et la Cour de Justice définirent une telle intégration « une passerelle [...] entre les actions de la Communauté comportant des mesures économiques [...] ainsi que les objectifs du traité UE en matière de relations extérieures, dont la PESC ». <sup>84</sup> Dans son arrêt, le Tribunal lia explicitement la procédure conduisant à l'adoption de sanctions économiques à la cohérence de l'action extérieure. Il considéra, en particulier, que l'utilisation de la « clause de flexibilité », l'article 308 du traité CE, pour poursuivre des objectifs PESC était justifié « au nom de l'exigence de

---

<sup>81</sup> La Convention Européenne, Group de travail VII - « Action Extérieure », CONV 459/02, p. 25.

<sup>82</sup> Cf. DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », 49 *Droit et Société*, 2001, pp. 729-769, aux pp. 731-732.

<sup>83</sup> Cf. article 215-1 TFUE: « lorsqu'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. »

<sup>84</sup> Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, [2008] Rec. p. I-6351, point 197. Voir également arrêt T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, [2005] Rec. p. II-3533, points 159-160.

cohérence ». <sup>85</sup> Apparemment, la CJUE ne partagea pas le point de vue du TPI. Elle considéra, en effet, que la passerelle de l'article 308 TCE ne s'étendait pas à d'autres dispositions du traité CE (tels que l'article 301 TCE).

Si une lecture rapide de ces arrêts peut suggérer qu'ils fournissent des lectures incompatibles de la cohérence et de la délimitation des politiques étrangères européennes, un examen plus attentif révèle que les approches du TPI et de la CJUE ne sont pas totalement incompatibles. Non seulement les deux arrêts plomb au même résultat, c'est-à-dire permettre l'adoption de mesures restrictives sur la base de l'article 308 du TCE, mais ils sont caractérisés par une construction similaire du lien entre les piliers de l'action extérieure. Les deux Cours acceptèrent que la « passerelle » prévue à l'article 301 TCE n'était pas une exception, et, par conséquent, elles ne l'interprétèrent pas de manière restrictive. <sup>86</sup> Au contraire, les deux Cours reconnurent que cette disposition devait favoriser la cohérence, transversalement à l'action extérieure. Si le TPI affirma explicitement que l'article 301 TCE avait ce but, la CJUE fit implicitement fait valoir que l'adoption de sanctions de nature politique (PESC) grâce à l'utilisation d'un instrument communautaire était elle-même un des objectifs de la Communauté (et non de l'article 301 du traité CE, en particulier). En effet, la CJUE admit que l'article 308 TCE pouvait fonctionner comme base juridique pour des sanctions économiques, puisque l'article 301 TCE était « l'expression d'un objectif implicite et sous-jacent, à savoir celui de rendre possible l'adoption de telles mesures par l'utilisation efficace d'un instrument communautaire ». <sup>87</sup> Par conséquent, « cet objectif [pouvait] être considéré comme constituant un objet de la Communauté au sens de l'article 308 CE ». <sup>88</sup>

L'exemple des mesures restrictives confirme que les institutions politiques de l'UE et les États membres interprètent les Traités de manière flexible, pour favoriser la synergie de leurs politiques. Même la Cour de Justice a reconnu le rôle crucial de la cohérence dans l'interprétation du droit primaire, fût-ce implicitement. Cela démontre que la cohérence/*coherence* a un contenu et des conséquences juridiques.

---

<sup>85</sup> Arrêt T-306/01, *cit. supra*, point 164.

<sup>86</sup> Cf. ECKE (C.), « Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures—the *Yusuf* and *Kadi* Judgments of the Court of First Instance », 14 *European Law Journal*, 2008, pp. 74-92, à la p. 79.

<sup>87</sup> Affaire jointes C-402/05 P et C-415/05, *cit. supra*, point 226.

<sup>88</sup> *Id.*, point 227.

## B. Les effets juridiques de la synergie dans la représentation internationale

Comme remarqué dans la section précédente, la fragmentation de la représentation internationale menace la cohérence des politiques étrangères européennes. Les institutions de l'UE et des États membres ont fait face à ce problème par les accords mixtes et la nomination d'un négociateur unique pour l'UE et ses membres. Dans certains cas, cependant, l'identification d'un interlocuteur unique n'est pas possible ou souhaitable pour les États membres. La fragmentation qui ensuit a été limitée par la Cour de justice grâce à l'utilisation de la cohérence comme un outil d'interprétation des Traités, afin d'en déduire des obligations pour les États membres.

Comme la Cour l'a affirmé dans sa Délibération 1/78 (*Agence internationale de l'énergie atomique*), lorsque les accords mixtes sont négociés par l'UE et les représentants des États membres, il devrait y avoir une association étroite entre les institutions de la Communauté et les États membres.<sup>89</sup> La CJUE a ultérieurement précisée, dans son Avis 1/94, que l'obligation de coopération entre les négociateurs des accords mixtes descend de l'exigence d'unité dans la représentation internationale de la Communauté.<sup>90</sup> A cette époque, cependant, l'unité dans la représentation internationale restait une formule assez large, dont la mise en œuvre ne trouvait aucune ligne directrice spécifique dans la jurisprudence de la Cour.<sup>91</sup>

Trois affaires relativement récentes précisent la source et les conséquences de l'exigence d'unité dans la représentation internationale. Dans deux arrêts, *Commission/Luxembourg* et *Commission/Allemagne* (2005),<sup>92</sup> connus comme *Voies Navigables*, la Cour constata que les États membres sont sujets à une obligation procédurale de promouvoir l'unité, car ils doivent consulter le représentant européen (la Commission) avant de prendre des engagements internationaux dont la conclusion peut affecter négativement « une action communautaire concertée » au niveau international. Dans l'arrêt *Commission/Suède* (2010),<sup>93</sup> connu comme *SPFO*, la Cour alla plus loin, car elle fit valoir que l'exigence d'unité dans la représentation

---

<sup>89</sup> Délibération 1/78 [1978] Rec. p. 2151, points 34-36.

<sup>90</sup> Avis 1/94, *cit. supra*, point 108 ; voir également avis 2/91, [1993] Rec. p. I-1061, point 36, et Arrêt C-25/94 *Commission/Council* [1996] Rec. p. I-1469, point 48.

<sup>91</sup> Voir HELISKOSKI (J.), « Should there Be a New Article on External Relations? Opinion 1/94 'Duty of Cooperation' in the Light of the Constitutive Treaties », in KOSKENNIEMI (sous dir.), *International Law Aspects of the European Union*, Nijhoff, 1998, p. 274. Voir également CREMONA (M.), « Defending the Community Interest : the Duties of Cooperation and Compliance », in CREMONA (M.) et de WITTE (sous dir.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart, 2008, p. 127, à la p. 168.

<sup>92</sup> Arrêt C-266/03, *Commission/Luxembourg*, [2005] Rec. p. I-4805, point 60 ; Arrêt C-433/03, *Commission/Allemagne*, [2005] Rec. p. I-6985, point 66.

<sup>93</sup> Arrêt C-246/07, *Commission/Suède*, [2010] Rec. p. I-3317, points 87-102.

internationale implique une obligation de résultat pour le États,<sup>94</sup> c'est-à-dire de ne pas faire usage de leurs compétences afin de se dissocier « d'une stratégie commune concertée au sein du Conseil », surtout quand une telle dissociation a des conséquences négatives pour l'Union.

Il est évident que cette obligation de coopération ne découle pas de l'attribution de compétences, étant donné que dans les trois affaires les États membres avaient agi dans le cadre de compétences partagées non exercées, et il ne pouvait pas y avoir aucune interférence avec les compétences de l'UE.<sup>95</sup> Selon la Cour, cependant, les obligations pour les États membres ne s'arrêtent pas aux limites des compétences de l'UE, mais elles les dépassent, pour protéger la cohérence/*coherence* de la politique étrangère européenne. Dans les arrêts *Voies Navigables*, la Cour exprima cette idée en affirmant que l'adoption d'une décision autorisant la Commission à négocier un accord multilatéral constitue « le point de départ d'une action communautaire concertée » et détermine une obligation de coopération étroite entre les États membres et les institutions communautaires, qui doivent « garantir l'unité et la cohérence de l'action et de la représentation internationales » de l'Union.<sup>96</sup> Cette interprétation de l'obligation de coopération fut étendue dans l'arrêt *SPFO*, où la Cour jugea qu'une telle action communautaire concertée pouvait être incorporée dans une « stratégie commune », laquelle n'était pas contenue dans un acte typique, mais pouvait être identifiée par le biais d'une interprétation systémique des conclusions du Conseil à la lumière des travaux de ses organes préparatoires.<sup>97</sup>

Ces arrêts suggèrent que la Cour n'a pas l'intention de protéger seulement les compétences de l'UE, mais elle cherche plutôt à préserver la stratégie politique de l'Union, laquelle peut être perturbée même lorsque les compétences d'attribution sont formellement respectées. Qui plus est, la Cour a interprété l'obligation de coopération des États membres d'une manière extensive, qui est explicitement motivée par l'exigence de cohérence.<sup>98</sup> Cette exigence a donc des conséquences juridiques, car elle influe sur l'interprétation d'un principe fondamental de

---

<sup>94</sup> Cf. CASOLARI (F.), « The Principle of Loyal Cooperation : a 'Master Key' For EU External Representation? », in BLOCKMANS (S.) et WESSEL (R. A.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER, 2012, pp. 11-36.

<sup>95</sup> Dans les affaires *Voies Navigables*, l'UE n'avait pas exercé ses compétences car le Conseil avait simplement autorisé la Commission à négocier un accord international. Dans l'affaire *SPFO* l'exercice des compétences de l'UE était encore plus éloignée, parce que le Conseil n'avait adopté aucun acte juridique explicitement incarnant une position de l'Union.

<sup>96</sup> Arrêt C-266/03, *cit. supra*, point 60.

<sup>97</sup> Arrêt C-246/07, *cit. supra*, point 89.

<sup>98</sup> Cf. BOSSE-PLATIERE (I.), *op. cit.*, p. 692 : « l'obligation de coopération étroite découlant de l'exigence d'unité de la représentation internationale de la Communauté peut trouver dans les disposition combinées des articles 10 CE et 3 UE un fondement juridique approprié ».

l'UE<sup>99</sup> et, en particulier, elle permet la relativisation du principe d'attribution, en faveur de l'unité dans la représentation internationale.

## § 2. La cohérence/synergie comme principe structurant l'action extérieure après la réforme de Lisbonne

Cette présentation, forcément succincte, de la praxis relative à la cohérence/*coherence*, comme nécessité politique et principe juridique, n'est pas destinée à nier l'existence d'une praxis qui soutient la conclusion opposée, c'est-à-dire le refus de la *coherence* dans l'intérêt de la délimitation. Dans la perspective de ce travail, cependant, la praxis relative à la *coherence* est particulièrement pertinente car elle exprime la ligne de tendance qui inspire toute l'architecture de l'action extérieure fixée par le Traité de Lisbonne. La récente réforme rend la cohérence/*coherence* une des normes centrales de l'action extérieure de l'UE, au détriment de la délimitation des compétences (A). Le souci de cohérence/*coherence* est également présent dans les relations UE/États membres, car les compétences d'action extérieure de l'Union et de ses membres se chevauchent largement (B).

### A. La création d'un cadre commun pour l'action extérieure

Les rédacteurs du traité de Lisbonne ont clairement cherché à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Ceci est témoigné par le mandat de la conférence intergouvernementale de 2007, qui a été invitée à élaborer une réforme en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union, ainsi que la cohérence de son action extérieure.<sup>100</sup> En conséquence, le traité de Lisbonne a renforcé le principe de cohérence en faisant de nombreuses références à ce principe, et en structurant l'architecture de l'action extérieure afin d'augmenter l'unité de la représentation de l'UE et la synergie dans la conduite de ses actions.

Après la réforme, l'unité dans la représentation internationale est renforcée principalement par la fusion de la CE et de l'UE dans une personne morale unique (article 47 TUE), ce qui entraîne la suppression des trois « piliers ». Cette innovation favorise la cohérence dans la représentation externe *lato sensu*, puisque l'Union se présente maintenant aux tiers comme une seule entité, et non comme une structure triadique à peine intelligible. En pratique, cela

---

<sup>99</sup> Cf. TRIDIMAS (T.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>100</sup> Mandat de la Conférence Intergouvernementale, document du Conseil 11218/07, 26 juin 2007, p. 2.

signifie que l'Union peut désormais indubitablement conclure des accords internationaux en son nom, ce qui était contesté avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.<sup>101</sup> L'UE peut également adopter des actes juridiques concernant toute son action extérieure. En particulier, l'UE pourrait théoriquement conclure des engagements internationaux couvrant à la fois les secteurs PESC et non-PESC ; les institutions de l'Union avaient en effet essayé d'adopter de tels actes avant la réforme, mais elles avaient finalement renoncé à le faire, à cause des difficultés juridiques entraînée par la séparation des piliers.<sup>102</sup>

La nouvelle architecture de l'action extérieure renforce également l'unité de la représentation extérieure *stricto sensu*, car elle a simplifié les règles relatives à l'identification du représentant de l'Union. Avant la réforme, la présidence tournante parlait au nom de l'UE, alors que la Commission représentait la CE. Le traité de Lisbonne a éliminé le pouvoir de représentation de la présidence tournante, et a prévu une règle générale pour la représentation de l'UE, contenue dans l'article 17-1 TUE, selon lequel, à l'exception de cas spécifiques prévus pas les Traités, la Commission assure la représentation extérieure de l'Union.

La synergie des politiques européennes est encouragée par des arrangements plus élaborés. Le Traité de Lisbonne a créé un cadre unique pour l'action extérieure, qui fournit des principes et des objectifs communs à tous les volets des relations extérieures, y compris la PESC (Articles 21 et 22 TUE). En même temps, la réforme a conservé les particularités des politiques sectorielles. Les actions non-PESC doivent encore poursuivre des objectifs spécifiques, contenus dans leurs bases juridiques, mais elles doivent le faire dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union. Les actions PESC, au contraire, ne poursuivent que les objectifs généraux de l'action extérieure, tout en gardant leur « anormalité » procédurale. La PESC est en effet la seule politique qui trouve son fondement juridique dans le Traité UE, tandis que les autres sont contenues dans le TFUE. En outre, la PESC maintient une nature intergouvernementale, tandis que les autres politiques sont menées en général à travers la méthode communautaire. Cela motive la persistance d'une clause de séparation de la PESC et des autres politiques de l'Union, qui figure à l'article 40 du TUE (ex-

---

<sup>101</sup> Cf. *inter alia*, DEHOUSSE (F.) et ANDOURA (S.), « La personnalité juridique de l'Union Européenne : le débat qui n'existe pas », in FRANCK (C.) et DUCHENNE (G.) (sous dir.), *L'action extérieure de l'Union Européenne : rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, pp. 229-254 ; GAUTIER, « The Reparation for Injuries Case Revisited: the Personality of the European Union », in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, pp. 331-361.

<sup>102</sup> Cf. WESSEL (R. A.), « Cross-Pillar Mixity : Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements », in KOUTRAKOS (P.) and HILLION (C.) (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited*, Hart Publishing, 2010, pp. 30-54.

article 47 TUE). Comme indiqué ci-dessus, toutefois, cette disposition ne prévoit plus une subordination pure et simple de la PESC aux initiatives non-PESC, mais elle a une nature « symétrique ».

Par conséquent, la nouvelle architecture de l'action extérieure suggère de façon transparente que les rédacteurs des Traités ont cherché à « assouplir » la délimitation des politiques de l'Union, pour accroître l'unité dans sa représentation internationale et la coordination dans la mise en œuvre de ses actions.

#### B. La superposition presque totale des compétences de politique étrangère de l'UE et des États Membres

La récente réforme n'a pas aboli la séparation entre les politiques étrangères de l'UE et de ses membres. Les rédacteurs du traité de Lisbonne, toutefois, ont créé une architecture juridique qui permet à l'Union d'identifier le niveau d'action d'une manière pragmatique, plutôt que sur la base d'une distribution abstraite des compétences, afin de favoriser l'unité dans la représentation internationale et la synergie des politiques. Cela peut être démontré par une lecture systémique des Traités, qui souligne comme les compétences de l'Union et de ses membres se chevauchent dans la plupart des cas.

Un tel argument paraîtrait contredit par l'existence de compétences exclusives de l'UE, dans des domaines tels que le commerce et la politique monétaire. Même dans ces domaines, cependant, une intervention des États membres est possible, car l'Union peut les autoriser à agir.

L'action contemporaine de l'Union européenne et de ses membres est, par définition, toujours possible dans le cadre des compétences de l'UE qui sont partagés avec les États membres, et qui ne sont pas encore exercées par l'Union, et dans les domaines couverts par les compétences dont l'exercice n'a pas pour effet d'empêcher les États membres d'exercer leurs propres compétences. Cette dernière catégorie des compétences partagées inclut *de facto* la PESC : si l'Union a la capacité à adopter des actes relatifs à tous les domaines de la politique étrangère (et les États membres sont liés par ses décisions), les États conservent leur compétence par rapport aux sujets non couverts par des actions PESC.

L'UE et ses membres peuvent également agir dans les domaines où l'UE dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États

membres (article 6 TFUE). La liberté de l'Union est restreinte, puisque l'article 2-5 du TFUE affirme que l'utilisation de ces « compétences »<sup>103</sup> ne peut pas conduire à l'harmonisation des législations des États membres. Pourtant, cette restriction au pouvoir de l'UE ne doit pas être surestimée, car les Traités n'empêchent pas la possibilité d'adopter des mesures d'harmonisation ayant un impact sur les domaines couverts des compétences de « coordination » sur la base d'autres compétences (partagées ou exclusives).<sup>104</sup> Ces considérations peuvent être étendues, par analogie, aux domaines de « non compétence » de l'UE, c'est-à-dire la coordination des politiques économiques, sociales et d'emploi (article 5 TFUE).

Qu'en est-il des domaines non couverts par les compétences de l'Union ? En principe, les compétences non attribuées à l'Union appartiennent aux États membres. Dans les zones où l'intervention de l'Union n'est pas explicitement exclue par les traités, cependant, l'Union peut se prévaloir de ses pouvoirs implicites pour mener des actions internationales. Les pouvoirs implicites de l'Union concernent, d'une part, la conclusion d'instruments internationaux. Comme la Cour l'a affirmé dans son Avis 2/91, « la compétence de [l'Union] pour conclure des engagements internationaux peut soit résulter d'une attribution explicite par le traité, soit découler d'une manière implicite de ses dispositions ».<sup>105</sup> Plus généralement, l'Union peut conduire des actions internationales, même si les Traités n'ont pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, sur la base de la « clause de flexibilité », c'est à dire l'ancien article 308 TCE et l'actuel article 352 TFUE.

La portée de cette disposition est débattue. La CJUE estima dans son avis 2/94 que cette disposition « vise à suppléer l'absence de pouvoirs d'action conférés expressément ou de façon implicite aux institutions communautaires par des dispositions spécifiques du traité, dans la mesure où de tels pouvoirs apparaissent néanmoins nécessaires pour que la Communauté

---

<sup>103</sup> L'article 2-5 TFUE affirme en effet que « dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines ». Cependant, on peut noter que, comme l'affirme CONSTANTINESCO (V.), « Les compétences et le principe de subsidiarité », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 135 : « On notera qu'il ne s'agit pas véritablement de compétences, mais simplement d'actions de l'Union. Celles-ci intéressent les domaines qui se relèvent des compétences nationales, mais dont l'Union pourra faciliter l'exercice. [...] Il n'y a donc pas place, dans ces matières, pour une véritable compétence de l'Union qui s'exprimerait par des actes normatifs dotés de caractère obligatoire, mais seulement pour des actions de l'Union qui, par leur finalité européenne, aideraient au déploiement des compétences nationales. »

<sup>104</sup> Arrêt C-376/98, *Allemagne/Parlement et Conseil*, [2000] Rec. p. I-8419, points 77-78.

<sup>105</sup> Avis 2/91, [1993] Rec. p. I-1061, point 7

puisse exercer ses fonctions en vue d'atteindre l'un des objets fixés par le traité. »<sup>106</sup> D'ailleurs, « cette disposition ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de la Communauté au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du traité ». <sup>107</sup> Cette apparente contradiction peut s'expliquer par le fait que, avant la réforme, la « clause de flexibilité » ne pouvait être invoquée que dans le cadre du « fonctionnement du marché commun », c'est-à-dire le « cadre général » du traité CE. En pratique, cependant, la clause du marché commun fut interprétée de façon très large ; certains commentateurs ont même fait valoir qu'elle ne servait aucun but pratique.<sup>108</sup>

La réforme de Lisbonne a accepté une lecture extensive de la « clause de flexibilité » : l'article 352 TFUE ne se réfère plus au « marché commun », mais limite l'usage de la clause de flexibilité au « cadre des politiques définies par les traités ». En considération de l'extension du « cadre des politiques de l'Union », et de l'interprétation traditionnellement extensive de la clause de flexibilité, on peut bien imaginer que l'utilisation de l'article 352 TFUE ne sera écartée pour des raisons juridiques que dans des situations très exceptionnelles.<sup>109</sup> D'ailleurs, même la Cour Constitutionnelle Allemande, dans l'arrêt *Lisbonne*, a souligné que « cette disposition peut [...] être utilisée pour créer dans pratiquement tout le champ d'application du droit primaire une compétence rendant possible une action au niveau européen. »<sup>110</sup>

Par conséquent, il semblerait que l'UE est capable d'intervenir dans tous les secteurs PESC et non-PESC. L'action de l'UE peut toutefois rencontrer trois obstacles. Le premier est le

---

<sup>106</sup> Avis 2/94, [1996] Rec. p. I-1759, point 29.

<sup>107</sup> *Id.*, point 30.

<sup>108</sup> DASHWOOD (A.), « The Limits of European Community Powers », 21 *European Law Review*, 1996, pp. 113-128. Voir également ENGSTROM (V.), « How to Tame the Elusive : Lessons from the Revision of the EU Flexibility Clause », *International Organizations Law Review* 7, 2010); 343-373. On peut faire valoir, d'ailleurs, que même la Cour, dans son avis 2/94, n'a pas mentionné la clause du « marché commun ».

<sup>109</sup> Cf. KONSTADINIDES (T.), « Drawing the Line Between Circumvention and Gap-Filling : An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause », *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 1-36, p. 10. Toutefois, l'utilisation de l'article 352 TFUE, à l'heure actuelle, apparaît limitée, cf. Konstantinides, *op. cit.*, et ROSSI (L. S.), « Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences Between EU and Member States? », in BIONDI, EECKHOUT et RIPLEY, *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 85-106, à la p. 105.

<sup>110</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 du 30 juin 2009, § 327 ; la version française de l'arrêt est disponible à l'adresse [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208fr.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208fr.html). Voir également PETIT (Y.), *L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les fourches caudines de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009*, VIIIème Congrès national de l'AFDC - Atelier n° 2 – Droit constitutionnel et droit externe, Nancy, 16, 17, 18 juin 2011, accessible en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN2/petitTD2.pdf>. Cf. également CONSTANTINESCO (V.), *Les compétences et le principe de subsidiarité*, *cit. supra*, p. 305 : « Déduire un pouvoir d'une compétence, ou d'un autre pouvoir (pouvoir implicite ou plus exactement, pouvoir impliqué), marque la subordination du pouvoir à la compétence. Au contraire, faire dériver un pouvoir d'un objectif, n'est-ce pas porter atteinte à l'ordre des compétences, que seule une révision pourrait autoriser ? ».

principe de subsidiarité énoncé à l'article 5-3 TUE, selon lequel « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres » mais peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union. Il est facile de constater que ce principe constitue une limite assez souple. Malgré le caractère indubitablement juridique de la subsidiarité, son application dépend principalement d'une évaluation politique,<sup>111</sup> puisque l'interprète doit déterminer si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être « suffisamment » réalisés par les États membres ou peuvent être « mieux » réalisés au niveau de l'Union.<sup>112</sup> Le respect de la subsidiarité, par conséquent, est plus formel que substantiel.<sup>113</sup> Cela est d'autant plus vrai pour les relations extérieures, où les institutions de l'UE peuvent facilement démontrer que toute action extérieure est mieux réalisée au niveau de l'UE, en faisant valoir que « nous sommes plus forts lorsque nous agissons ensemble ». <sup>114</sup> En d'autres termes, le souci de cohérence peut toujours justifier la conduite d'une action au niveau de l'UE.

Un deuxième obstacle peut être trouvé dans les objectifs de l'action extérieure de l'UE : si les compétences de l'Union ne peuvent être utilisées que pour atteindre les objectifs fixés par les Traités, les actions internationales qui ne poursuivent pas ces objectifs (et ne relèvent pas des compétences exclusives de l'UE), doivent être réalisées au niveau de l'État. Une telle considération est exacte dans une perspective formelle, puisque les objectifs de l'action extérieure ont une nature juridique.<sup>115</sup> La praxis, cependant, va dans la direction opposée. En premier lieu, les objectifs communs de l'action extérieure sont nombreux, partiellement contradictoires et extrêmement génériques : le premier objectif mentionnés par l'article 21 TUE peut être utilisée pour justifier à peu près toute initiative internationale, car il affirme que l'UE devrait « sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son

---

<sup>111</sup> Cf. KAPTEYN (P. J. G.), « Community Law and the Principle of Subsidiarity », 35 *Revue Des Affaires Européennes*, 1991, pp. 35-43 ; LENAERTS (K.) et VAN YPERSELE (P.), « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 b du Traité C.E. », 13 *Cahiers de Droit Européen*, 1994, pp. 13-33.

<sup>112</sup> On ne peut exclure, pourtant, que dans des conditions assez exceptionnelles, la subsidiarité puisse trouver application par voie juridictionnelle. Voir arrêts C-233/94, *Allemagne/Parlement et Conseil*, [1997] Rec. p. I-2405 and C 491/01, *British American Tobacco and Imperial Tobacco*, [2002] Rec. p. I-11453. Voir également C-58/08, *Vodafone et. al.*, non publié dans le Rec. Pour un commentaire, voir BIONDI (A.), « Subsidiarity in the Courtroom », in BIONDI, EECKHOUT et RIPLEY (sous dir.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 213-227.

<sup>113</sup> Rossi, *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences Between EU and Member States ?*, *cit. supra*, p. 95.

<sup>114</sup> Stratégie de Sécurité Européenne, *cit. supra*, p. 13.

indépendance et son intégrité ». Même les objectifs sectoriels des politiques non-PESC prévoient des restrictions limitées à l'action de l'UE. L'objectif de la politique commerciale commune, par exemple, paraît plutôt univoque : 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 ».<sup>116</sup> Néanmoins, un tel objectif ne semble guère capable de restreindre la marge de manœuvre des institutions de l'UE. On ne peut pas ignorer que les acteurs internationaux doivent jouer selon les règles de l'ordre international, qui impose la considération des exigences juridiques du système international, des règles et de la volonté politique d'autres États, et de l'allocation des ressources en dehors des frontières de l'Union.<sup>117</sup> Il y a donc une nécessité de préserver la marge d'appréciation des institutions politiques. La jurisprudence de la CJUE sur l'application du droit de l'Organisation Mondiale du Commerce dans l'ordre juridique de l'UE confirme que le droit primaire doit être interprété avec le but de préserver la marge de manœuvre des institutions de l'Union, en particulier dans le contexte des relations fondées sur la réciprocité. Dans l'arrêt *Portugal/Conseil* (1999), par exemple, la Cour a suggéré que, dans certaines circonstances, « admettre que la tâche d'assurer la conformité du droit communautaire avec [le droit international] incombe directement au juge communautaire reviendrait à priver les organes législatifs ou exécutifs de la Communauté de la *marge de manœuvre* dont jouissent les organes similaires des partenaires commerciaux de la Communauté. »<sup>118</sup> Probablement, la Cour prend en compte l'efficacité de l'action extérieure également quand elle ne la mentionne pas de façon explicite. Par exemple, il a été récemment soutenu que, en affirmant que l'application du système communautaire d'échange de quotas dans le secteur de l'aviation est compatible avec la législation européenne et internationale, la CJUE a cherché à favoriser le « leadership environnementale » de l'Union au niveau

---

<sup>115</sup> Arrêt C-149/96 *Portugal/Conseil* [1996] Rec. p. I-6177, point 23. Voir également LARIK (J.), *Shaping the International Order as a Union Objective and the Dynamic Internationalisation of Constitutional Law*, CLEER, 2011.

<sup>116</sup> La précision de cette disposition peut suggérer son caractère obligatoire. Cette conclusion est soutenue par BONAVITA (V.), « The EU Strategy Towards WTO Commercial Disputes After the Lisbon Reform », in LARIK et MORARU (sous dir.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action After the Lisbon Treaty*, European University Institute, 2011, pp. 41-60., aux pp. 44-46. Voir également DIMOPOULOS (A.), « The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy », *15 European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 153 et suivantes.

<sup>117</sup> LARIK (J.), *op. cit.*, p. 20.

<sup>118</sup> Arrêt C-149/96 *Portugal/Conseil* [1999] Rec. p. I-8395, point 46 (italiques par l'auteur).

multilatéral.<sup>119</sup> En conséquence, il paraît que les objectifs de l'action extérieure ne sauraient limiter la discrétion de l'UE que dans des situations assez exceptionnelles.

La troisième limite à la capacité de l'UE à agir sur la scène internationale consiste dans l'exclusion explicite de certains aspects du domaine de ses compétences. Le droit primaire affirme que l'exercice de certaines compétences de l'UE « n'affecte pas » les compétences des États membres, dans des domaines spécifiques. Par exemple, la compétence de l'Union par rapport aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration « n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières » (article 77-4 TFUE). Ces limites aux compétences de l'UE, cependant, ne semblent pas pouvoir exclure toute intervention de l'UE, mais seulement les actions qui sont fondées sur des bases juridiques spécifiques (dans notre exemple : les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration). La « clause de flexibilité » peut donc être utilisée dans ce cadre, pour combler les lacunes des compétences de l'UE. Parfois, cette solution semble cependant impossible, car certaines dispositions excluent toute ingérence de l'UE avec les activités des États membres. Ainsi, par exemple, l'article 17-1 du TFUE affirme que « l'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres ». Aux fins de l'action extérieure, cela signifie, par exemple, que l'Union ne peut pas conclure des accords internationaux avec le Saint-Siège dans le but de régler le statut de l'Église romaine dans toute l'UE.<sup>120</sup>

En résumé, la réforme de Lisbonne permet à l'UE et à ses membres d'intervenir dans presque toutes les circonstances. Cela donne à penser que les rédacteurs du Traité de Lisbonne n'avaient pas l'intention de délimiter les compétences de l'UE avec précision. Ils ont cherché plutôt à permettre une division du travail pragmatique. Par conséquent, les institutions de l'Union et ses membres peuvent mener des actions contemporaines et potentiellement

---

<sup>119</sup> BOGOJEVIC (S.), « Legalising Environmental Leadership : a Comment on the CJEU'S Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme », 24 *Journal of Environmental Law*, 2012, pp. 345-356.

<sup>120</sup> Il faut toutefois souligner que l'UE peut agir même dans ce secteur, fût-ce de manière limitée, car elle maintient (et doit maintenir) des relations avec les organisations religieuses. Cf. RYNKOWSKI (M.), « Remarks on Article I-52 of the Constitutional Treaty : New Aspects of the European Ecclesiastical Law? », 6 *German Law Journal*, 2005, pp. 1719-1730, à la p. 1726 ; voir également GATTI (M.), « Autonomy of Religious Organizations in the European Convention on Human Rights and in European Union Law », in ROSSI (L. S.) (sous dir.), *Fundamental Rights in Europe and China: Between Identities and Universalism*, en cours de publication.

synergiques. En d'autres termes, la réforme semble être inspirée par le souci de cohérence, plutôt que par une approche formaliste, motivée par une lecture restrictive de l'attribution.

\*

\* \*

Cette section a cherché à démontrer que la cohérence/*coherence* n'est pas seulement une exigence politique perçue par les institutions de l'UE et des États membres, mais un principe juridique. Avant la réforme de Lisbonne, les institutions de l'UE ont utilisé ce principe pour « assouplir » la délimitation des compétences de l'UE, afin de favoriser l'unité dans la représentation internationale et la synergie dans la mise en œuvre des politiques. La *coherence*, par conséquent, semble avoir eu des effets juridiques dans la mesure où elle a permis une interprétation « flexible » de l'attribution. La pratique pré-Lisbonne favorable à la cohérence/*coherence* de l'action extérieure a été confirmée par la récente réforme, qui a unifié l'architecture de l'action extérieure de manière à permettre le chevauchement des actions de l'UE et des politiques des États membres, transversalement à la répartition des compétences déterminée par l'attribution.

Cela signifie que l'esprit de la réforme de Lisbonne ne reflète pas le projet traditionnel du droit – c'est-à-dire tracer des lignes entre des différents domaines d'action - mais est en réalité fonctionnelle à soutenir l'interdépendance des relations extérieures européennes, afin de promouvoir leur cohérence. L'idée même d'une pluralité de politiques étrangères européennes peut être réexaminée : s'il est vrai que l'UE et ses membres mènent de différentes actions extérieures, il est également évident qu'elles sont étroitement intégrées, dans la mesure où elles se chevauchent largement. Compte tenu de la distinction floue entre les compétences de l'UE et celles de ses membres, il est possible de décrire leurs actions extérieures comme une seule politique étrangère à plusieurs niveaux.

Si la cohérence/*coherence* a des effets juridiques et elle sous-tend toute l'architecture de l'action extérieure, elle doit être considérée comme un principe juridique, à la lumière duquel le droit de l'UE doit être interprété. On peut se demander, cependant, comment cette interprétation peut s'affirmer dans la pratique.

## Section 2. – La mise en œuvre du principe de cohérence/synergie à travers la méthode de l'Union

La mise en œuvre de la cohérence/*coherence* peut être compliquée. La distinction procédurale entre les secteurs de l'action extérieure peut prévenir la formulation d'une politique cohérente. Pour éviter ce problème, il est nécessaire de coordonner les approches communautaires et intergouvernementales aux relations extérieures (§ 1). Afin de promouvoir cette coordination, les Seigneurs des Traités ont créé deux nouveaux organes, le Haut Représentant et le Service Européen pour l'Action Extérieure (§ 2).

§ 1. La méthode de l'Union : une difficile mise en œuvre de la cohérence/synergie par la coordination des actions extérieures

La promotion de la synergie dans la politique étrangère européenne est encore entravée par des questions de procédure, et sa promotion ne peut avoir lieu qu'à travers la coordination des approches communautaires et intergouvernementales, c'est-à-dire par la « méthode de l'Union » (A). Cette méthode peut être mise en œuvre à travers les instruments juridiques prévus dans les Traités, mais seulement dans une certaine mesure (B).

A. La coordination politique comme réponse aux incohérences : la méthode de l'Union

Bien que l'architecture de l'action extérieure soit inspirée par le principe de la cohérence de l'action extérieure, il est évident que la synergie est loin d'être atteinte dans la pratique. Cette incohérence persistante peut s'expliquer principalement dans une perspective procédurale. L'UE peut intervenir dans presque tous les domaines des relations extérieures, en mobilisant de manière cohérente l'ensemble de ses outils. Un tel résultat, cependant, dépend principalement des priorités des États membres. En l'absence d'unanimité au sein du Conseil la PESC et la clause de flexibilité ne peuvent pas être activées. L'unanimité est évidemment difficile à obtenir, notamment dans des secteurs sensibles, comme la politique de sécurité.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Il faut souligner que l'arrêt *Lisbonne* de la Cour Constitutionnelle Allemande, *cit. supra*, crée d'ulterieures obstacles à l'adoption des positions européennes, car il affirme que « le recours à [la clause de flexibilité] suppose, en vertu de la Constitution, une ratification par le Bundestag allemand et le Bundesrat sur le fondement de l'article 23 alinéa 1 phrases 2 et 3 GG. Le représentant allemand au sein du Conseil ne peut donner l'accord formel de la République fédérale d'Allemagne à une proposition de la Commission tant que les conditions exigées de par la Constitution ne sont pas remplies » (§ 328). De plus, il paraît que la Cour constitutionnelle s'arrogé « le droit de contrôler les décisions européennes, dans le but de vérifier si elles respectent les limites des compétences de l'Union », comme l'a souligné PETIT (Y.), *L'architecture institutionnelle de l'Union Européenne*, *cit. supra*, à la p. 13.

Même la majorité qualifiée qui est nécessaire à la prise de décision de la plupart des secteurs non-PESC s'avère parfois difficile à assurer.

Même lorsque les États membres trouvent un accord sur une politique de l'UE, les obstacles à la *cohérence* ne sont pas éliminés. Étant donné que chaque politique a des bases juridiques spécifiques, qui prévoient des procédures autonomes, les résultats des différents processus décisionnels peuvent ne pas se soutenir mutuellement. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la PESC, puisque les anomalies procédurales de ce secteur peuvent conduire à la formulation de priorités incompatibles avec celles des zones non-PESC.

En dépit de ces obstacles de procédure, la cohérence n'est pas impossible. La cohérence peut bien être assurée à travers la coordination des décideurs,<sup>122</sup> transversalement aux approches traditionnelles à l'intégration européenne. Cette idée est largement partagée par les décideurs européens. Par exemple, dans sa communication sur la cohérence de l'action extérieure (2006), la Commission a affirmé que « les méthodes communautaires et intergouvernementales doivent être combinées sur la base du principe selon lequel ce ne sont pas les théories ou dogmes institutionnels qui importent, mais plutôt la manière la plus appropriée de parvenir au résultat souhaité. »<sup>123</sup> En effet, selon H. Van Rompuy, « souvent le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernemental, mais entre une position européenne coordonnée ou rien du tout. »<sup>124</sup> L'objectif de l'Union, par conséquent, ne devrait pas être de se substituer aux États membres : « it is about leveraging our strength by aligning our positions, pooling resources, acting in the world as a club – and increasingly as a team »,<sup>125</sup> ou comme « un convoi de 27 bateaux, naviguant sur les flots de l'océan géopolitique ».<sup>126</sup>

La définition la plus connue de cette approche a été fournie par A. Merkel dans un discours prononcé en 2010 : « je crois que le temps est venu de passer outre ces anciennes rivalités pour nous fixer des objectifs et adopter des stratégies en commun. Peut-être pourrions-nous

---

<sup>122</sup> La littérature des sciences politiques et des relations internationales a montré, de manière assez convaincante, que la formulation de positions coordonnées peut être la conséquence d'une coopération spontanée. Cf. *inter alia* AXELROD (R.), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, 1985 ; voir également POWELL (W. W.), « Neither Market Nor Hierarchy : Network Forms of Organization », 12 *Research in Organisational Behaviour*, 1990, pp. 303 ; plus généralement, voir AHDIEH (R.), *op. cit.*, p. 1216.

<sup>123</sup> Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006 - L'Europe dans le monde — Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, COM(2006)278 final.

<sup>124</sup> VAN ROMPUY (H.), *Non pas renationalisation de la politique européenne, mais europeisation de la politique nationale*, Discours à l'invitation de « Notre Europe », Paris, 20 septembre 2010.

<sup>125</sup> VAN ROMPUY (H.), discours « Europe on the World Stage », Chatham House, 31 mai 2012.

nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tous en nous fixant le même but. Ce serait en ce qui me concerne ce que j'irais jusqu'à qualifier de nouvelle 'méthode de l'Union' ». <sup>127</sup>

La méthode de l'Union a été débattue, <sup>128</sup> car elle a été caractérisée comme une tentative d'entraver l'activité des institutions de l'UE et même le processus d'intégration. Cependant, ce n'est pas une idée nouvelle : une analyse approfondie du fonctionnement de l'UE montre que les méthodes communautaire et les intergouvernementale ont toujours coexisté et elles ont été fusionnées dans plusieurs cas. <sup>129</sup> Dans les champs internes, l'UE a parfois géré des politiques en partenariat avec les États membres, en s'appuyant sur ses compétences de coordination. <sup>130</sup> Dans les relations extérieures, l'exemple le plus clair d'une méthode de l'Union *ante litteram* est probablement contenu dans la PESC. La CPE et, plus tard, la PESC ont en effet été conçues comme des instruments pour la coordination des politiques des États membres, par le biais de la négociation et du dialogue.

## B. Insuffisance des instruments traditionnels pour l'application de la méthode l'Union

Les solutions utilisées jusqu'à présent ne sont pas suffisantes pour mettre en œuvre la méthode de l'Union, comme en témoigne le manque de cohérence à l'heure actuelle. Pourtant, la réforme de Lisbonne permet de développer certaines solutions créées pendant les décennies précédentes, notamment en ce qui concerne l'adoption d'actes PESC/non-PESC.

Les Traités prévoient directement un acte qui doit orienter toute l'action extérieure, c'est-à-dire les décisions « stratégiques » du Conseil européen. L'article 22 du TUE codifie la praxis précédente, en affirmant que « les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union. » Ces actes peuvent jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre de la méthode Union, car ils se rapportent à toute l'action

---

<sup>126</sup> VAN ROMPUY (H.), *Non pas renationalisation de la politique européenne*, cit. supra.

<sup>127</sup> MERKEL (A.), Discours à la cérémonie de ouverture de l'année académique du Collège d'Europe, 2 novembre 2010.

<sup>128</sup> Voir *inter alia* MISSIROLI (A.), *a Little Discourse on Method(s)*, Egmont, 2011.

<sup>129</sup> Cf. *Id.*, p. 8 : « this is why the current European public « discourse on methods » and the resulting polarisation between [Community method] and [Intergovernmental method] - with Merkel's [Union method] as a dark horse - appear superficial and, above all, not to the point. »

<sup>130</sup> Cf., *inter alia*, SMISMANS (S.), « From Harmonization to Coordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture », 18 *European Journal of Public Policy*, 2011, pp. 504-524, à la p. 508.

extérieure de l'UE, et définissent les moyens que les États membres doivent lui mettre à disposition. Les effets pratiques de l'article 22 TUE, cependant, pourraient ne pas être significatifs, car le Conseil européen adopte les décisions stratégiques à l'unanimité et la pratique pré-Lisbonne suggère que l'atteinte de l'unanimité au sein de l'institution implique de longues négociations, qui sont rarement propices à la adoption des décisions. Ceci est confirmé par le fait qu'aucune décision n'a été adoptée après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Le rapprochement entre les deux méthodes communautaires et intergouvernementales pourrait théoriquement être assurée par le biais des actes d'autres institutions. La création d'un cadre unique pour l'action extérieure, caractérisé par des principes et des objectifs communs, peut conduire à une « assouplissement » de la doctrine du centre de gravité. Les différentes actions extérieures et les politiques internes partagent en fait plusieurs objectifs. Cela a été démontré par l'affaire récente *Parlement/Conseil*, où la Cour a affirmé que, « si la lutte contre le terrorisme et son financement est certes susceptible de relever des objectifs poursuivis par l'espace de liberté, de sécurité et de justice [...] l'objectif visant à lutter contre le terrorisme international et son financement afin de préserver la paix et la sécurité au niveau international correspond toutefois aux objectifs des dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union », y inclus ceux de la PESC.<sup>131</sup> Le chevauchement des objectifs de l'UE implique que l'Union peut poursuivre ses objectifs externes en sélectionnant les instruments les plus appropriés pour chaque situation spécifique, en fonction du contenu de l'action à entreprendre. Cela rend la stratégie de l'UE plus flexible et potentiellement plus synergétique.

Ce raisonnement peut sembler être partiellement contredit par le fait que les objectifs énumérés à l'article 21 du TUE sont également des objectifs spécifiques des politiques internes ou externes contenues dans le TFUE. On pourrait donc faire l'hypothèse que cela devrait conduire à la prévalence des objectifs du TFUE sur les objectifs génériques du TUE, en tant que *lex specialis*. Par exemple, puisque la promotion du développement durable des pays en voie de développement est un objectif de la coopération internationale (article 208 TFUE), la PESC ne devrait pas être autorisée à y contribuer. Une telle lecture des Traités, cependant, ne prend pas en considération le principe de cohérence de l'action extérieure. Il est plus logique de faire valoir que, bien que les objectifs sectoriels doivent être promus principalement par des actes fondés sur des bases juridiques spécifiques, ils peuvent être

---

<sup>131</sup> Arrêt C-130/10, *Parlement/Conseil* [2012], non publié dans le Rec., point 61.

poursuivis, plus ou moins indirectement, par des actes relevant d'autres compétences. Cela ne veut pas dire que la doctrine du centre de gravité devrait cesser d'exister : un acte qui ne vise qu'à favoriser le développement durable des pays tiers devrait certainement être fondé sur la base juridique de la coopération au développement. La Cour peut cependant appliquer sa doctrine avec une certaine souplesse, en acceptant que le lien entre un acte et des objectifs différents de ceux de sa base juridique, ou typiques d'autres bases juridiques, puisse être plus qu'« accessoire ». Le degré acceptable d'une telle connexion ne pourra qu'être déterminé par la praxis juridictionnelle.

La réforme de Lisbonne encourage également l'adoption d'actes PESC/non-PESC. Avant la réforme de Lisbonne, cette question a été particulièrement controversée, car la jurisprudence sur l'article 47 TUE excluait le cumul des bases juridiques CE et UE. Aujourd'hui, l'article 40 du TUE n'exprime plus aucun *favor communitatis* ; par conséquent, l'accumulation de bases juridiques PESC et non-PESC devrait être possible. Ces actes peuvent être définis « inter-Traité », car les bases juridiques de la PESC sont situées dans le TUE, tandis que les bases non-PESC se trouvent dans le TFUE.<sup>132</sup>

La lettre du Traité de Lisbonne est clairement en faveur d'une catégorie d'actes inter-Traité : les accords internationaux. Avant la réforme de Lisbonne, ce genre d'acte était considéré comme impossible à cause de la séparation des personnalités de la CE et de l'UE, de l'interprétation restrictive de l'article 47 du TUE, et de la différence entre les procédures communautaires et de l'Union (cf. jurisprudence *dioxyde de titane*).<sup>133</sup> Le premier problème a été résolu grâce à l'introduction de la personnalité juridique de l'UE. Le deuxième est probablement évité par l'article 40 TUE. Le troisième, c'est-à-dire la différence procédurale, a été adressé à travers la fusion de procédures pour la conclusion des accords internationaux : les dispositions pré-Lisbonne régissant la conclusion d'accords internationaux de l'UE (article 24 TUE) et de la CE (article 300 TCE) ont été remplacées par une seule disposition, c'est-à-dire l'article 218 TFUE. L'existence d'une base juridique unique pour tous les accords internationaux (à l'exception partielle des accords commerciaux et monétaires) suggère que les rédacteurs des Traités ne voulaient pas exclure *a priori* la conclusion d'accords inter-Traité. La praxis confirme cette interprétation, puisque le Conseil a déjà autorisé la

---

<sup>132</sup> Cf. GATTI (M.) et MANZINI (P.), *op. cit.*

<sup>133</sup> Cf. WESSEL (R.A.), « Cross-Pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements », in KOUTRAKOS (P.) et HILLION (C.) (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited*, Hart Publishing, 2010, pp. 30-54 ; voir également DE BAERE (P.), *op. cit.*, pp. 294 et suivantes.

négociation de sept accords inter-Traité.<sup>134</sup> Ces accords sont en cours de négociation dans la forme « mixte », c'est-à-dire avec la participation des États membres. Par conséquent, les États membres ont approuvé à l'unanimité l'ouverture des négociations. Il est vrai que, théoriquement, une simple praxis ne peut par déroger aux règles fixées dans les Traités,<sup>135</sup> mais, compte tenu de la plausibilité de la base juridique choisie pour ces accords et de l'approbation générale qu'ils ont obtenu, cette praxis est susceptible de ne pas rester isolée.

L'adoption d'actes inter-Traité de nature unilatérale peut sembler plus problématique en raison de la jurisprudence *dioxyde de titane*. Les actes unilatéraux PESC et non-PESC maintiennent des bases juridiques distinctes, qui prévoient des procédures différentes et potentiellement incompatibles. Les actes PESC sont adoptés à l'unanimité au sein du Conseil, sans la participation du Parlement, tandis que la plupart des actes fondés sur le TFUE est adoptée à travers la procédure législative ordinaire, ce qui implique le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la pleine participation du Parlement dans la procédure. La CJUE a récemment affirmé, d'une manière assez succincte, que « de telles différences sont de nature à rendre lesdites procédures incompatibles. »<sup>136</sup> Cette jurisprudence peut donner à penser que les actes inter-Traité unilatéraux devraient être impossibles. Cette conclusion doit cependant être nuancée à la lumière d'une évaluation plus large de la jurisprudence de la Cour.

Deux aspects des procédures PESC et non-PESC semblent être problématiques pour la Cour : la méthode de vote au sein du Conseil et le rôle du Parlement européen. La différence des méthodes de vote du Conseil fut considérée acceptable dans l'arrêt *Fonds international pour l'Irlande*, qui concernait l'accumulation de deux bases juridiques non-PESC impliquant la majorité qualifiée, d'une part, et l'unanimité, d'autre part.<sup>137</sup> *Mutatis mutandis*, le Parlement européen et le Conseil pourraient donc adopter un acte inter-Traité par la procédure législative ordinaire (non-PESC) et l'unanimité au sein du Conseil (PESC). Le deuxième obstacle à l'adoption d'un acte inter-Traité unilatéral, à savoir le rôle du Parlement, n'est pas plus problématique. Le PE peut être pleinement impliqué dans la prise de décision, car la Cour a

---

<sup>134</sup> Il s'agit des accords cadre avec la Géorgie (document du Conseil 7462/2010), l'Azerbaïdjan (document du Conseil 7461/10), l'Arménie (document du Conseil 7460/10), l'Afghanistan (documents du Conseil 16146/11 et 16147/11), le Kazakhstan (documents du Conseil 8282/11 et 8283/11), l'Australie (documents du Conseil 14657/11 et 14658/11) et le Canada (documents du Conseil 16964/11 et 17037/11) ; aucun de ces documents n'a été publié dans le JO.

<sup>135</sup> Cf. Arrêt 68/86, *Royaume Uni/Conseil*, [1988] Rec. p. 855, point 24.

<sup>136</sup> Arrêt C-130/10, *Parlement/Conseil* [2012], non publié dans le Rec., points 47-48.

<sup>137</sup> Arrêt C-166/07, *Parliament/Council*, [2009] Rec. p. I-7135. Voir également CORTHAUT (T.), « Case C-166/07, European Parliament v. Council of the European Union, Judgement of the Court of Justice, Grand Chamber) of 3 September 2009 [2009] ECR I-7135 », 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1271-1296.

accepté l'utilisation de bases juridiques prévoyant un degré variable de participation du Parlement européen : il suffit d'utiliser la procédure la plus « démocratique ». Ainsi, dans l'arrêt *Commission/Parlement et Conseil* (2006), la Cour affirma que les articles 133 et 175-1 TCE pouvaient être combinés, bien que le premier n'envisageait pas la participation du Parlement, alors que le second prévoyait la procédure de « codécision ».<sup>138</sup>

Par conséquent, le Parlement et le Conseil pourraient adopter des actes inter-Traité, en s'appuyant sur des procédures *ad hoc*. En théorie, cette solution pourrait être contreproductive. L'utilisation de l'unanimité au sein du Conseil pour des secteurs couverts par la procédure législative ordinaire pourrait en effet amener à la stase législative. Cela réduirait l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure. Un tel problème, cependant, ne doit pas être surestimé, car les accords PESC/non-PESC actuellement en cours de négociation démontrent que le mélange des « méthodes » n'est pas nécessairement inefficace. En outre, on ne peut pas ignorer que les États membres pourraient ne pas être disposés à adopter des actes non-PESC ayant des composants PESC non-ancillaires, comme la protection de la méthode communautaire et la jurisprudence *CEDEAO* exigeraient. Vraisemblablement, le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernemental, mais entre une position européenne coordonnée (PESC/non-PESC) ou rien du tout.

## § 2. La création des coordinateurs de l'action extérieure

Même si l'adoption d'actes inter-Traité peut promouvoir la coordination des méthodes communautaire et intergouvernementale, elle n'est pas, en soi, suffisante. D'une part, les institutions pourraient ne pas apprécier la modification de l'équilibre institutionnel engendrée par le cumul des bases juridiques, comme en témoigne l'absence d'actes inter-Traités unilatéraux à l'heure actuelle. D'autre part, et c'est la question la plus importante, l'absence d'unanimité entre les États membres empêche toujours toute coordination dans le cadre PESC, et entre ceci et le reste de l'action extérieure. Il est nécessaire d'apaiser les craintes des institutions de l'UE et de promouvoir le consensus entre les États membres. Ces activités sont menées en pratique par le nouveau « coordinateur » des relations extérieures, c'est-à-dire le Haut Représentant (A). Le Haut Représentant, cependant, peut coordonner l'action extérieure seulement à travers la performance de nombreuses tâches : pour ce faire, le soutien de son administration, le Service Européen pour l'Action Extérieure, est fondamentale. Pourtant,

---

<sup>138</sup> Arrêt C-178/03 *Commission/Parlement et Conseil* [2006] Rec. p. I-107, point 59. Voir également Arrêt

l'identité du Service et sa capacité à mettre en place la méthode de l'Union ne sont pas évidentes (B).

#### A. Le Haut Représentant comme coordinateur : le « boulot impossible »

Les rédacteurs des Traités n'ont pas ignoré les inquiétudes créées par la fragmentation de la politique étrangère, mais leur ont répondu par l'ingénierie institutionnelle, en créant un organe qui doit organiser les activités d'autres organes afin de favoriser la cohérence, c'est-à-dire un « coordinateur » de l'action extérieure.<sup>139</sup>

L'idée de coordonner les décideurs européens au niveau politique n'est pas entièrement nouvelle. La coordination intergouvernementale, en particulier, a été favorisée par plusieurs entités depuis le début du processus d'intégration. C'est la fonction des présidences des organes intergouvernementaux, qui facilitent la cohésion et le consensus entre les représentants des États membres.<sup>140</sup> De même, le COREPER contribue à la coordination de la prise de décision du Conseil par la préparation de ses travaux.<sup>141</sup> Même la Commission contribue à la recherche du consensus dans le Conseil, car elle sert d'intermédiaire entre les États membres en proposant des mesures sur lesquelles leurs points de vue peuvent converger.<sup>142</sup> Avant la réforme de Lisbonne, toutefois, l'Union n'avait pas de sujets qui coordonnaient les structures intergouvernementales et « communautaires ». Le Traité de Lisbonne a cherché à combler cette lacune en prévoyant la création du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de Sécurité.<sup>143</sup>

Le Haut Représentant est un organe de l'Union, dont les activités principales sont prévues à l'article 18 TUE, et qui est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée,

---

C-155/07 *Parlement/Conseil* [2008] Rec. p. I-8103, point 79.

<sup>139</sup> Pour une définition de coordination administrative, voir MAZZAROLI (L.) et al., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 2005, p. 314.

<sup>140</sup> Cf. article 15-6-c TEU.

<sup>141</sup> Cf. article 16-7 TEU. Voir également l'article 19-2 du règlement intérieur du Conseil, 2009/937/UE, JO 2009 L/35. Pour un commentaire, voir en particulier SAURON (J.), « Rapport Iintroductif », in CONSTANTINESCO (V.) et SIMON (sous dir.), *Le COREPER dans tous ses états*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000, pp. 15-21, aux pp. 18-19. Plus généralement, voir CONSTANTINESCO (V.), *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes : contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, pp. 341-347.

<sup>142</sup> CONSTANTINESCO (V.), *Compétences et Pouvoirs*, cit. supra, pp. 405-407.

<sup>143</sup> Cf. DOLLAT (P.), «The Reform of the European Union Constitutional Framework », *Studies on North-East Asian Economics*, pp. 23-37, à la p. 14 : « The present functions of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Mr Javier Solana, and of the European Commissioner for external relations, Ms. Benita Ferrero-Waldner, will be merged together. This provides greater coherence and unity to the European Union's external action. »

avec l'accord du président de la Commission. La fonction de coordination de l'HR est témoignée, d'une part, par ses multiples responsabilités. On affirme généralement que le HR dispose de trois « chapeaux ». Il a deux rôles intergouvernementaux : il préside le Conseil des affaires étrangères et il « conduit » la PESC, car il a les pouvoirs d'initiative, mise en œuvre et représentation extérieure dans ce domaine. Le HR a également des responsabilités dans le cadre « communautaire », car il substitue le Commissaire pour les affaires étrangères et il est l'un des Vice-Présidents (VP) de la Commission.

La fonction de coordination de l'HR est démontrée également par la lettre des Traités, et plus précisément par l'article 21-3 TUE, selon lequel « le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent [la] cohérence » de l'action extérieure. Une lecture rapide de cette disposition pourrait suggérer que le Conseil et la Commission ont un rôle de coordination. Une lecture plus attentive de l'article 21-3 TUE, cependant, suggère que les rôles de ces entités sont différents. Le Conseil incarne l'approche intergouvernementale et la Commission est étroitement associée à la méthode communautaire, tandis que le HR est situé quelque part « au milieu » de ces institutions, comme en témoignent ses multiples « chapeaux » et la procédure de sa nomination. Cela implique que sa coopération avec le Conseil et la Commission est nécessairement destinée à combler le fossé entre les activités des institutions et à les coordonner.<sup>144</sup>

Une telle lecture est corroborée par la lettre de l'article 18-4 TUE, qui affirme que le HR « est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union », y compris la PESC. La fonction de coordination de l'HR est confirmée également par son rôle dans les cadres intergouvernementaux. Les fonctions de coordination du HR, en effet, sont implicites dans le rôle de président d'une formation du Conseil, qui doit faciliter la cohésion et le consensus entre les représentants des États membres.

---

<sup>144</sup> Voir QUERMONNE (L.), *L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation Française, 1999, pp. 99-110 ; MESTRE (C.), « La Commission Européenne », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 161-178, aux pp. 168-169: « les constitutionnels ont décidé de fondre les deux fonctions [de Commissaire pour les affaires étrangères et de Haut Représentant] entre les mains d'un seul responsable [...] l'objectif d'une telle fusion réside dans la volonté de rapprocher les positions des Etats membres et de permettre enfin l'émergence d'une politique extérieure européenne propre à l'Union". Voir également FRANKLIN (C. N. K.), *op. cit.*, p. 76.

Le rôle protéiforme du HR peut sembler une nouveauté absolue de la récente réforme. En particulier, on peut noter que, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le HR n'assistait le Conseil que dans le domaine de la PESC, et il agissait à l'extérieur seulement à la demande de la présidence tournante.<sup>145</sup> Un examen plus attentif des nouvelles fonctions du HR, cependant, révèle que cet organe n'est pas entièrement nouveau, dans la mesure où il constitue une tentative d' « importation » de la figure du ministre des affaires étrangères dans le cadre de l'Union. Les ministres des affaires étrangères des États souverains sont chargés de la coordination de l'action extérieure des leurs pays. Ils exercent cette fonction par le biais de leurs responsabilités dans les affaires étrangères *sensu stricto* (ce qui équivaut à peu près à la PESC), ainsi que par la surveillance des activités extérieures de l'ensemble de leurs gouvernements.<sup>146</sup> Le Traité constitutionnel a cherché à insérer ce sujet dans le droit de l'UE par l'introduction, à l'article I-28, du Ministre des Affaires étrangères de l'Union. Le Traité de Lisbonne a modifié la nomenclature du ministre, pour des raisons d'opportunité politique, mais il a maintenu ses pouvoirs intacts.

Les particularités de l'UE rendent l'activité du HR, en tant que ministre des affaires étrangères *sui generis*, difficile à conduire dans la pratique. En premier lieu, le HR peut être soumis à des pressions politiques dans des directions opposées. Les ministres des affaires étrangères des États font partie d'un gouvernement, où les priorités peuvent être définies de manière centralisée par le chef du gouvernement ou le chef d'État. Le HR est dans une position plus délicate : quand les intérêts des États membres se heurtent à ceux de l'intégration européenne, le HR doit trouver un équilibre entre l'approche « communautaire » qui prédomine dans la Commission et les priorités intergouvernementales. Deuxièmement, le HR n'a pas les moyens pour exécuter toutes ses tâches. Non seulement le HR doit coordonner les activités de son organisation (l'Union), mais il doit favoriser la synergie à un autre niveau (entre les États membres). La pluralité des activités du HR est encore plus problématique puisque le HR ne peut pas déléguer la plupart de ses tâches : une jurisprudence constante de la Cour exclut explicitement la possibilité de déléguer l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.<sup>147</sup> Troisièmement, les limites des compétences du HR sont floues, car la création de ce poste est très récente. Cela pourrait engendrer de nombreuses controverses avec les États membres et la

---

<sup>145</sup> Articles 18, 26, 27d TUE (dans la version pré-Lisbonne).

<sup>146</sup> Cf. DECAUX (E.), « La réforme du ministère français des affaires étrangères », 25 *Annuaire Français du Droit International*, 1979, pp. 792-805 et OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des affaires étrangères », 2 *Revue Française de Science Politique*, 1953, pp. 298-318.

<sup>147</sup> Arrêt 9-56, *Meroni/Haute Autorité*, [1958] Rec. p. 11.

Commission. Il n'est pas étonnant, donc, que celui du HR a été défini comme un « boulot impossible ».<sup>148</sup> Comme tout ministre des affaires étrangères, cependant, le HR est assisté par une administration, le Service Européen d'Action Extérieure, qui pourrait rendre son objectif de coordination plus réalisable dans la pratique.

B. La création du Service Européen pour l'Action Extérieure : une administration pensée pour la coordination ?

La création d'un « ministère des affaires étrangères », ou « service diplomatique », de l'Union européenne fut l'une des principales nouveautés discutées par les membres de la Convention européenne. Si l'objectif général du Service Européen pour l'Action Extérieure était assez évident, à savoir assister le HR, sa nature fit l'objet d'un débat. Certains participants plaidèrent en faveur de son intégration au sein de la structure de la Commission,<sup>149</sup> mais ce point de vue ne prévalut pas. La Constitution prévoit la création du Service à l'article III-296-3, qui appartenait au chapitre PESC, ce qui suggérait un lien étroit entre le service et cette politique. L'article III-296-3 était assez obscur, car il déclarait simplement que « dans l'accomplissement de son mandat, le ministre des Affaires étrangères de l'Union s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure ».<sup>150</sup>

Le document conjoint présenté par la Commission et le Haut Représentant/Secrétaire du Secrétariat général du Conseil en 2005 n'apporta pas de clarifications significatives.<sup>151</sup> Les États membres, à l'époque, était d'accord sur le fait que le SEAE aurait eu une nature *sui generis* : il n'aurait pas été une nouvelle « institution », mais un service placé sous l'autorité

---

<sup>148</sup> SCHMID (M.), *The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission : Making the Impossible Job Work*, College d'Europe, 2012 ; AVERY (G.), « Europe's Future Foreign Service », 43 *The International Spectator*, 2008,, pp. 29-41, à la p. 32 ; WOUTERS (J.), COPPENS (D.) et MEESTER (B.), « The European Union's External Relations After the Lisbon Treaty », in GRILLER (S.) et ZILLER (J.) (sous dir.), *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 144-198, p. 155 ; MISSIROLI (A.), « Solana Leaves Ashton Impossible Job Description », *Euractiv*, 10 December 2009.

<sup>149</sup> Voir Convention Européenne, propositions d'amendement de l'article I-19 de MM. Brok et al., selon lesquels le Ministre des Affaires étrangères aurait dû être « supported by a single administration within the Commission including officials from the relevant units from the General Secretariat of the Council and foreign ministries of the Member States. » Voir également la proposition d'amendement de MM. Barnier, Vitorino, O'Sullivan and Ponzano, qui soutenaient que le Ministre aurait dû être « supported by an administration, which comprises the delegations of the Union in third countries and to international organisations and which forms part of the services of the Commission. »

<sup>150</sup> Une telle imprécision était probablement désirée, puisque, comme l'a affirmé la Commission, la façon dont le service aurait été mis en place était essentiellement de nature administrative et ne devait pas être précisée par la Constitution. Cf. Communication de la Commission - Une constitution pour L'union - Avis de la Commission, au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités, COM(2003)548 final, point 19, non publié au JO.

du Ministre des Affaires étrangères, avec des liens étroits avec le Conseil et la Commission. Cependant, la nature de ces liens était assez vague.

Le Traité de Lisbonne n'a pas innové de façon significative par rapport à la Constitution. L'article 27-3 TUE, qui se substitue à l'article III-296-3, est formulé de façon similaire et il est situé dans le chapitre PESC du TUE. L'article 27-3 TUE diffère de son prédécesseur seulement à deux égards. Tout d'abord, il affirme que le Service est « composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. » Cette disposition suggère que le SEAE devrait avoir une nature inter-institutionnelle et devrait être lié, dans une certaine mesure, aux États membres. Toutefois, elle ne constitue pas une preuve décisive par rapport à la nature du SEAE. Deuxièmement, l'article 27-3 TUE prévoit la procédure à suivre pour la mise en place du service : « l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission. »

C'est sur la base de cette disposition que le Haut Représentant introduisit une proposition pour la création du SEAE en mars 2010.<sup>152</sup> Cette proposition clarifia partiellement l'identité du SEAE, comme un organisme ayant autonomie fonctionnelle, distinct de la Commission et du Secrétariat général du Conseil.<sup>153</sup> Le Parlement n'était pas d'accord avec cet aspect de la proposition, car il estimait que le SEAE aurait dû être incorporé dans la structure administrative de la Commission.<sup>154</sup> Bien que la procédure prévue à l'article 27-3 TUE ne demandait pas l'avis conforme du Parlement européen, cette institution chercha à obtenir ce pouvoir *de facto*, en menaçant de ne pas approuver des amendements au statut du personnel et aux règlements d'exécution du budget qui auraient été nécessaires pour lancer les opérations du SEAE. Après un « quadrilogue » entre le HR, le Conseil, la Commission et le Parlement européen, un compromis fut atteint en Juin 2010. Ce compromis maintint toutefois le statut de service *sui generis* (séparé de la Commission) pour le SEAE.

---

<sup>151</sup> Rapport Sur l'état d'avancement des Travaux – Service Européen pour l'Action Extérieure, document du Conseil 9956/05, point 10, non publié au JO.

<sup>152</sup> Haut Représentant, Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, document du Conseil 8029/10, 25 mars 2010, non publié au JO.

<sup>153</sup> *Id.*, article 1(2).

<sup>154</sup> Cf. la résolution du Parlement sur les aspects institutionnels du SEAE, 2009/2133(INI), 22 October 2009, point 7.

Le Conseil finalement adopta la proposition du Haut Représentant, avec la Décision 2010/427/UE (Décision SEAE).<sup>155</sup> En conséquence, au début de 2011 de nombreux départements du Conseil (DG E, structures de gestion de crise, Unité politique, le personnel en détachement auprès de Représentants Spéciaux) et de la Commission (DG RELEX, service externe et une partie de la DG DEV) fusionnèrent pour former le nouveau SEAE, qui a progressivement accueilli un certain nombre de diplomates nationaux, détachés temporairement auprès du Service. Le SEAE a, à l'heure actuelle, à peu près six milles agents, dont environ cinq milles dans les Délégations.<sup>156</sup> Le siège du Service est à Bruxelles, dans un bâtiment provisoirement appelé « *Triangle building* » ou « *Capital* »<sup>157</sup> (ou, plus fréquemment « *EEAS building* » ), qui se trouve au rond-point Schumann, et qui, curieusement, est plus ou moins équidistant des sièges principaux de la Commission ( « Berlaymont ») et du Conseil ( « Justus Lipsius » ).

La relation entre le SEAE et les autres entités qui gèrent les politiques étrangères européennes, cependant, n'est pas claire. Est-ce que le SEAE est une simple administration du HR ? Comment est-il lié aux institutions de l'Union, et en particulier à la Commission et au Conseil, et à leurs services ? Et comment interagit-il avec les États membres ? Peut-il promouvoir la cohérence de l'action extérieure ? En d'autres termes, est-ce que le SEAE représente une extension logique de l'acquis communautaire dans le domaine des relations extérieures de l'Union, est-il la *longa manus* des États membres, ou a-t-il vraiment la capacité d'incarner la méthode de l'Union dans les affaires étrangères ?

---

<sup>155</sup> JO 2010 L 201/30.

<sup>156</sup> Cf. Commission Européenne-Service Européen pour l'Action Extérieure, note to Heads of Delegation - Management of Staff in Delegations, 20 décembre 2011, annexe 2, non publié au JO. Les agents permanents du Service, en provenance de la Commission et du Conseil, ne sont que 1600 environ, cf. Conseil, Une nouvelle étape dans la mise en place du SEAE avec le transfert de personnel le 1er janvier 2011, 21 décembre 2010, IP/110/1769.

<sup>157</sup> Ce bâtiment a en effet la forme d'un triangle ; d'ailleurs, la société qui l'a bâti l'a nommé « *The Capital* », parce qu'il contient six unités indépendantes, qui ont le nom des capitales des six pays fondateurs de l'Union européenne.

## Titre II. – Le SEAE, un organe créé pour coordonner la politique étrangère

Le titre premier a suggéré que le SEAE est fonctionnel à mettre en œuvre la méthode de l'Union dans le but de promouvoir la cohérence de l'action extérieure. On peut faire l'hypothèse que la nature juridique du SEAE devrait être fonctionnelle pour coordonner les approches communautaire et intergouvernementale en matière de politique étrangère. Ce titre vise à démontrer que le SEAE incarne la « méthode de l'Union », car son statut lui permet de servir efficacement le coordinateur de l'action extérieure (Chapitre 1), en étant en même temps partiellement responsable envers les entités qui expriment les approches intergouvernementale et communautaire (Chapitre 2).

### Chapitre 1. – Un service administrativement autonome du Haut Représentant

Les Traités ne mentionnent le SEAE qu'à l'article 27-3 TUE, qui affirme que, dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant « s'appuie sur un Service Européen pour l'Action Extérieure ». Le contenu de cette disposition est reflété dans l'article 2 de la décision SEAE, selon lequel le SEAE « assiste le haut représentant dans l'exécution de ses mandats ». L'interprétation de ces dispositions n'est pas simple, et elle ne peut être faite simplement dans la perspective du droit administratif national ou européen. Le Service est en effet une entité *sui generis*, car il est à la fois l'« administration » du Haut Représentant et un sujet autonome du système de l'UE (Section 1). Sa capacité juridique est conséquemment multiforme, et lui permet d'adopter certains actes et de participer au contentieux de l'UE (Section 2).

#### Section 1. – Le SEAE comme service *sui generis* : une administration ayant autonomie administrative

L'identification de l'identité du SEAE dépend en premier lieu de la détermination de son statut juridique. Le Service a une certaine autonomie de l'Haut Représentant, notamment dans le

domaine administratif (§ 1). Cette autonomie partielle caractérise le SEAE comme un Service « anormal », ayant la personnalité juridique (§ 2).

### § 1. L'autonomie du SEAE : un regard comparatif

Le SEAE est certainement une entité administrative. Comme les autres administrations de l'UE, il n'est pas complètement indépendant et il ne participe pas directement à la vie politique de l'Union (A). Cependant, le SEAE bénéficie d'une certaine autonomie à l'égard de sa gestion interne, et il est concevable comme un organe distinct du HR (B).

#### A. Un Service apparemment non-autonome

Les organes principaux de l'UE, tels que les institutions, le Comité des Régions et le Comité Economique et Social, jouissent généralement d'une large autonomie, qui a six manifestations principales.<sup>158</sup> En premier lieu, ces organes sont dotés de compétences autonomes et, par conséquent, ils participent à la répartition des compétences définie par les traités. Deuxièmement, et comme corollaire de leurs compétences, ces organes déterminent de façon autonome leurs priorités politiques. Troisièmement, la plupart des organes de l'Union peut adopter de manière autonome les règles qui régissent leur fonctionnement. Cette forme d'autonomie est évidente dans le cas du Conseil, puisque l'article 240-2 du TFUE affirme explicitement que l'institution décide de l'organisation de son secrétariat général. Les Traités protègent également l'autonomie de la Commission, car l'article 249-1 TFUE affirme que la Commission adopte son règlement intérieur de manière à assurer que ses services fonctionnent.<sup>159</sup> Quatrièmement, les organes de l'Union, et en particulier les institutions, déterminent les règles qui régissent l'accès aux documents qu'ils possèdent et, en conformité avec l'article 15 du TFUE, ils décident d'accorder l'accès à leurs documents. Cinquièmement, la plupart des organes de l'UE gère de façon autonome le budget administratif. Bien que la Commission exécute le budget de l'UE (article 317 TFUE), le règlement 1605/2002 (ci-après « règlement financier »),<sup>160</sup> conformément à l'Article 317 TFUE, affirme que la Commission confère à d'autres organismes les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget qui

---

<sup>158</sup> Voir ROLAND (S.), *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs : recherche sur la distribution des pouvoirs législatif et exécutif dans la Communauté*, Bruylant, 2008, pp. 160 et suivantes.

<sup>159</sup> De même, les autres institutions de l'UE, ainsi que le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR), adoptent leurs règlements internes, cf. articles 232, 235(3), 253 and 287 TFUE. Pour les règles de procédure des agences, voir l'article 15(3) TFEU.

les concernent.<sup>161</sup> Ces organes, par conséquent, autorisent des agents appelés « ordonnateurs délégués », à décaisser les fonds liés à leur fonctionnement interne.<sup>162</sup> Enfin, selon le règlement 259/68/CE (ci-après « statut du personnel ») la plupart des organes de l'Union est capable de charger un fonctionnaire (l' « autorité investie du pouvoir de nomination », ou AIPN) avec le pouvoir de nommer, de promouvoir ou de transférer d'autres fonctionnaires.<sup>163</sup> En outre, ces organes détiennent le pouvoir exclusif d'envoyer des instructions à leurs fonctionnaires.<sup>164</sup>

Il est évident que le Service n'a aucune autonomie par rapport aux domaines « opérationnels »,<sup>165</sup> c'est-à-dire en ce qui concerne la gestion des politiques de l'UE. Le SEAE ne dispose pas de compétences, mais il exerce celles du HR, qu'il assiste. Cela implique que le HR a autorité sur le Service.<sup>166</sup> Le HR peut définir la ligne politique du SEAE et peut donner des instructions aux fonctionnaires du SEAE.<sup>167</sup> Le HR a également des pouvoirs relatifs aux questions administratives : il peut déterminer la structure du SEAE ainsi que les règles qui concernent son budget administratif et ses fonctionnaires.<sup>168</sup> Enfin, le HR autorise les décaissements relatifs au budget administratif du Service, en tant que son « ordonnateur délégué »,<sup>169</sup> et il est investi du pouvoir de nomination pour les fonctionnaires du SEAE.<sup>170</sup>

## B. L'autonomie administrative du Service

Une analyse plus approfondie des prérogatives du SEAE suggère que le Service a une certaine autonomie par rapport à son maître en ce qui concerne les questions « administratives », c'est-à-dire l'accès aux documents, la gestion du personnel et la gestion du budget administratif. Le Service jouit d'autonomie en ce qui concerne l'accès à ses documents, parce que la Décision

---

<sup>160</sup> Règlement du Conseil 1605/2002/CE/Euratom, JO 2002 L 248/1–48, dernièrement amendé par le Règlement du Parlement et du Conseil 1081/2010/UE/Euratom, JO 2010 L 311/9-14.

<sup>161</sup> *Id.*, article 50.

<sup>162</sup> *Id.*, article 59.

<sup>163</sup> Article 2 du Règlement du Conseil 259/68/Euratom/CE, JO 1968 L 56/1–7, dernièrement amendé par le Règlement du Parlement et du Conseil 1080/2010/UE, JO L 311/1-8.

<sup>164</sup> *Id.*, article 11.

<sup>165</sup> Cf. la définition de l'adjectif « opérationnel » fournie par le Centre National de Ressource Textuelles et Lexicales : « qui est propre à la réalisation d'une opération », voir [www.cnrtl.fr](http://www.cnrtl.fr).

<sup>166</sup> Article 1-3 de la Décision SEAE.

<sup>167</sup> Article 6-4 de la Décision SEAE.

<sup>168</sup> Articles 6 et 8-1 de la Décision SEAE. Voir également l'article 3 de la Decision of the High Representative on the internal rules on the implementation of the budget of the European External Action Service, PROC HR(2011) 001, 31 January 2011, non publié dans le JO.

<sup>169</sup> Cf. l'article 59 du Règlement financier, *cit. supra*, et l'article 8 de la Décision SEAE.

<sup>170</sup> Article 6-5 de la Décision SEAE.

SEAE permet au Service d'accorder ou de refuser l'accès à ses propres documents.<sup>171</sup> Le Service est autonome également en ce qui concerne l'exécution du budget administratif et la gestion du personnel. Cela est démontré par le fait que les décisions portant sur la mise en œuvre du budget et sur la gestion du personnel sont souvent prises par le SEAE, et non par le HR : puisque celui-ci ne peut guère trouver le temps et les ressources pour conduire ses multiples activités politiques, on peut imaginer qu'il ne s'occupe pas des problèmes « bureaucratiques » du Service.<sup>172</sup> L'autonomie du SEAE est encore plus évidente d'un point de vue formel : la réglementation financière et le statut du personnel affirment en effet que le SEAE est considéré comme une institution par rapport à ces domaines.<sup>173</sup> Par conséquent, le Service gère une section du budget administratif de l'UE (section X),<sup>174</sup> et entretient des relations directes avec ses fonctionnaires. Dans ce contexte, le HR n'agit pas en son nom et en sa capacité, mais en tant qu' « ordonnateur délégué » et AIPN *du SEAE* ; en effet, le Haut Représentant exerce des pouvoirs qui sont formellement délégués par le SEAE.<sup>175</sup>

Il est donc évident que le SEAE dispose d'autonomie en matière d'accès aux documents, de mise en œuvre du budget administratif et de gestion du personnel. Cette forme d'autonomie peut être définie comme « administrative ». En conséquence, on peut provisoirement définir le SEAE comme une « entité administrativement autonome ».

## § 2. Conséquences de l'autonomie du SEAE

La caractérisation du SEAE comme une entité administrativement autonome a deux conséquences formelles significatives. En dépit de son *nomen juris*, le Service fonctionne

---

<sup>171</sup> Cf. article 11 de la Décision SEAE : « le SEAE applique les règles énoncées dans le règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Le haut représentant fixe les modalités d'exécution applicables au SEAE. »

<sup>172</sup> Cependant, il est vrai que, comme l'ont souligné BLOCKMANS (S.) et HILLION (C.) (sous dir.), *EEAS 2.0 – a Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, SIEPS-CEPS-EUI, 2013, p. 41, « those appointments at director level and above require a decision by the High Representative/Vice-President ».

<sup>173</sup> Cf. Règlement financier, *cit. supra*, article 1-2 et statut du personnel, *cit. supra*, préambule, deuxième « considérant » : « En raison de ses tâches spécifiques, le SEAE devrait être autonome dans le cadre du statut. Par conséquent, aux fins du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents [...] le SEAE devrait être considéré comme une institution de l'Union. »

<sup>174</sup> Voir le budget général de l'UE pour l'exercice 2012, JO 2012 L 56/1-556, pp. 503 et suivantes.

<sup>175</sup> Cf. Règlement financier, *cit. supra*, article 59 : « Chaque institution détermine dans ses règles administratives internes les agents de niveau approprié auxquels elle délègue, dans le respect des conditions prévues dans son règlement intérieur, des fonctions d'ordonnateur, l'étendue des pouvoirs conférés, ainsi que la possibilité pour les bénéficiaires de cette délégation de subdéléguer leurs pouvoirs. » Voir également l'article 2-1 du statut du personnel, *cit. supra*.

comme une administration et une institution à la fois (A). Conséquemment, il a la personnalité juridique (B).

#### A. Un service et une institution à la fois

L'autonomie administrative du SEAE suggère que le Service est véritablement une entité *sui generis*. Un tel étiquetage, cependant, est d'une utilité limitée pour une analyse juridique, car il ne spécifie pas la position du SEAE dans l'architecture de l'action extérieure. Un examen plus approfondi des analogies et des différences entre le Service et les autres organes de l'UE peut clarifier le statut du SEAE.

Le Service a une autonomie administrative comparable à celle des institutions de l'UE ; cependant, il n'est pas une institution *stricto sensu*. Il est facile de remarquer que les institutions sont mises en place par les Traités et elles sont énumérées par l'article 13-1 TUE. Puisque cette disposition ne mentionne pas le SEAE, le Service ne peut pas être une institution. D'ailleurs, le SEAE ne possède pas les compétences qui sont propres des institutions. Cela implique que le SEAE est également différent des organes de l'UE qui ne sont pas définis comme « institutions » dans les Traités, mais qui ont des compétences similaires à celles des institutions, tels que le Haut Représentant.

Par ailleurs, et pour des raisons partiellement similaires, le SEAE ne peut pas être considéré comme un organe agissant sur délégation de pouvoir, tels que les agences exécutives de la Commission. D'une part, selon la doctrine *Meroni*, ces organismes ne peuvent pas se voir confier des pouvoirs discrétionnaires<sup>176</sup> ; par conséquent, les agences exécutives gèrent en général les aspects « techniques » des politiques, tels que la mise en œuvre des projets. Par contre, le Service assiste le HR également dans l'exercice de pouvoirs qui impliquent la détermination discrétionnaire d'une ligne politique.<sup>177</sup> D'autre part, les organes qui exercent des pouvoirs délégués jouissent d'une certaine autonomie : parfois, la Commission ne

---

<sup>176</sup> Cf. Arrêt 9-56, *cit. supra*.

<sup>177</sup> Cf. Rapport Sur l'état d'avancement des Travaux – Service Européen pour l'Action Extérieure, *cit. supra*, point 7: « Tous les États membres ont souligné que la mission du service était d'aider le ministre dans l'exercice de ses différentes fonctions, y compris celle de vice-président de la Commission. Il doit avoir les moyens de dresser la liste des questions prioritaires, de formuler des propositions et de veiller à la cohérence et à la cohésion générales, selon les dispositions pertinentes du traité. »

participe pas à l'adoption des décisions des agences.<sup>178</sup> Bien que le SEAE jouisse d'une autonomie administrative, il n'est pas autonome dans les domaines « opérationnels ».

Enfin, le SEAE peut être comparé à une entité qui est fonctionnellement rattaché à un autre organe et qui dépend de lui, c'est-à-dire à un « service » (ou « administration »). La création des services de l'UE est explicitement prévue par le droit primaire, selon lequel « dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante » (article 298-1 TFUE). Compte tenu de son manque d'autonomie opérationnelle, le SEAE peut être considéré comme l'administration sur laquelle s'appuie le HR. L'analogie entre le SEAE et les autres services, cependant, est incomplète, car ces derniers n'ont aucune indépendance, lorsque le SEAE a une certaine autonomie administrative.

Par conséquent, on peut caractériser le SEAE de deux manières différentes. Dans le domaine opérationnel, il fonctionne comme un service. Du point de vue administratif, il fonctionne comme une institution.

## B. Un organe ayant la personnalité juridique

D'un point de vue formel, l'autonomie d'un organe est exprimée par sa personnalité juridique,<sup>179</sup> qui est communément définie comme l'aptitude à être titulaire de droits et de devoirs.<sup>180</sup> Il est évident que le SEAE n'a pas de personnalité dans l'ordre juridique international, car il est simplement un organe de l'Union. Pour des raisons similaires, le SEAE n'a pas de personnalité dans les ordres juridiques des États membres.<sup>181</sup> On peut se demander, toutefois, si le Service a la personnalité juridique dans le système de l'UE.

L'existence de la personnalité juridique du SEAE est le corollaire de son autonomie. Puisque le SEAE est séparé du HR dans les domaines administratif, il peut être titulaire de droits et de

---

<sup>178</sup> Cf. arrêt T-411/06, *Sogelma Srl/Agence Européenne pour la Reconstruction*, [2008] Rec. p. II-2771, points 50-51.

<sup>179</sup> GAUTIER (P.), « The Reparation for Injuries Case Revisited : the Personality of the European Union », in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, pp. 331-361.

<sup>180</sup> Cf. SMITH (B.), « Legal Personality », 37 *Yale Law Journal*, 1928, pp. 283-299 ; YASSEEN (M. K.), « Création et Personnalité Juridique Des Organisations Internationales », in DUPUY (J.) (sous dir.), *Manuel sur Les Organisations Internationales*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1988, pp. 33-56, à la p. 43 ; VAN VOOREN (B.), « A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service », 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 475-502, p. 485.

<sup>181</sup> Cf. article 335 TFUE.

devoirs.<sup>182</sup> Le SEAE est l'entité avec laquelle les fonctionnaires du Service ont une relation professionnelle dans le contexte de leur activité.<sup>183</sup> De même, c'est le SEAE qui doit envoyer ses documents aux citoyens européens<sup>184</sup> et qui conclut des engagements financiers pour la mise en oeuvre de son budget.<sup>185</sup>

L'existence de la personnalité juridique du SEAE peut être démontrée également par le biais d'un parallélisme avec la personnalité juridique internationale des organisations internationales. Comme l'a affirmé la Cour Internationale de Justice (CIJ), dans l'affaire *Réparation des dommages* (1949), la personnalité juridique d'une organisation internationale peut être démontrée par le fait qu'elle est « placée, à certains égards, en face de ses Membres ». En d'autres termes, comme la Cour l'a affirmé dans la version anglaise de l'arrêt, une organisation internationale peut avoir la personnalité internationale si elle occupe « a position in certain respects in detachment from its Members ». <sup>186</sup> Par analogie, la personnalité juridique d'un organe d'une organisation internationale peut être démontrée par sa position détachée de celle d'autres organes de l'organisation. Puisque le SEAE est administrativement autonome, il devrait avoir la personnalité juridique.

La caractérisation du SEAE en tant qu'organe ayant personnalité juridique se heurte à une difficulté logique. Est-il possible de concevoir une entité ayant une « grande » personnalité juridique (l'UE) qui contient d'autres entités ayant une « petite » personnalité (le SEAE) ? La jurisprudence la plus ancienne de la Cour l'excluait clairement, en affirmant que « seule la Communauté, et non ses institutions, a la personnalité juridique ». <sup>187</sup> Cette affirmation, cependant, ne devrait pas être interprétée trop littéralement. Si la personnalité juridique est l'aptitude à être titulaire de droits et de devoirs, chaque entité titulaire de droits et de devoirs devrait avoir la personnalité juridique. Les institutions de l'UE sont certainement titulaires de droit et de devoirs : selon la Cour les institutions de l'Union sont soumises « aux mêmes devoirs réciproques de coopération loyale qui [...] régissent les relations entre les États

---

<sup>182</sup> Cf. *mutatis mutandis*, MAZZAROLI et al, *op. cit.*, p. 151-152.

<sup>183</sup> Cf. Statut du personnel, *cit. supra*, article 11.

<sup>184</sup> Cf. Article 11-1 Décision SEAE.

<sup>185</sup> Cf. Règlement financier, *cit. supra*, articles 88 et 104.

<sup>186</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif: C.I.J. Recueil 1949*, p. 174, à la p. 179. Cf. YASSEEN, *op. cit.*, p. 43: « Ce qui caractérise une organisation internationale c'est qu'elle est une association d'États qui fait naître une entité distincte, indépendante des États qui la composent. » ; voir également DEHOUSSE et ANDOURA, *op. cit.*, aux pp. 239-241.

<sup>187</sup> Affaires jointes 7/56, 3/57 à 7/57, *Algera et al./Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, [1957] Rec p. 81, p. 119 ; voir également Affaires jointes T-177/94 et T-377/94, *Henk Altmann et Margaret Casson/Commission*, [1996] Rec. p. II-2041, point 150.

membres et les institutions communautaires. »<sup>188</sup> Est-ce que les institutions pourraient être soumises à des devoirs si elles n'avaient pas la personnalité juridique ? Qui est-ce qui serait titulaire du droit à bénéficier de cette coopération ? Nier la personnalité juridique des institutions de l'UE reviendrait à affirmer qu'une entité représentant l'Union est soumise à un devoir de coopération mutuelle avec une autre entité représentant l'Union : l'Union devrait donc coopérer avec elle-même!

Un examen plus approfondi de la jurisprudence suggère en effet que les organes judiciaires de l'UE acceptent l'existence de la personnalité juridique des institutions de l'Union. Le Tribunal de première instance a, par exemple, fait valoir que le service d'une institution n'a pas de légitimation passive, car il est rattaché à une institution et il manque de personnalité juridique.<sup>189</sup> Plus généralement, la Cour de justice et le Tribunal ont affirmé plusieurs fois que les dispositions qui ne concernent pas directement et individuellement les individus ne peuvent être attaquées « par des *sujets de droit autres que les institutions* et les États membres ». <sup>190</sup> Par conséquent, les institutions de l'UE ont la personnalité juridique dans le système de l'UE. Puisque le SEAE fonctionne comme une institution dans le domaine administratif, il faut en conclure que le Service a la personnalité juridique.

Cette conclusion est renforcée par la jurisprudence récente du Tribunal. Dans l'affaire *Elti* (2012), le Tribunal a affirmé que les Délégations de l'UE sont « partie intégrante de la structure hiérarchique et fonctionnelle du service européen pour l'action extérieure » et n'en constituent qu'une simple division, alors que ce dernier est clairement désigné comme un « organe autonome de l'Union ». <sup>191</sup> Cela a conduit le Tribunal à conclure que les Délégations sont rattachées au SEAE et dépendent de lui ; en conséquence, elles n'ont pas de personnalité juridique. Puisque le SEAE est un « organe autonome », il faut en conclure qu'il doit avoir la personnalité juridique.

---

<sup>188</sup> Arrêt 230/81, *Luxembourg/Parlement*, [1983] Rec. p. 255, point 37 ; Arrêt 204/86 *Grèce/Conseil* [1988] Rec. p. 5323, point 16 ; Arrêt C-65/93 *Parlement/Conseil* [1995] Rec. p. I-643, point 23.

<sup>189</sup> Arrêt T-309/03 *Camós Grau/Commission* [2006] Rec. p. II-1173, point 66 ; voir également T-264/09 *Technoprocess/Commission et Délégation de l'Union Européenne au Maroc*, non publié dans le Rec., point 70 ; arrêt T-395/11, *Elti d.o.o/Délégation de l'Union Européenne au Monténégro*, non publié dans le Rec., point 36.

<sup>190</sup> Arrêt 92/78, *SpA Simmenthal/Commission*, [1979] Rec. p. 777, point 40 (italiques par l'auteur) ; *Altmann, cit. supra*, point 127 ; arrêt C-171/00, *Alain Libéros/Commission*, [2002] Rec. p. I-451, point 32.

<sup>191</sup> *Elti d.o.o/Délégation de l'Union Européenne au Monténégro, cit. supra*, point 33.

## Section 2. – Capacité juridique du Service

L'acceptation de la personnalité juridique du SEAE a surtout une importance symbolique. En pratique, toutefois, c'est la capacité juridique d'un organe qui détermine les limites de ses activités. La capacité juridique est normalement définie comme l'aptitude d'une personne à exercer ses droits et obligations.<sup>192</sup> Toute personne morale a une capacité juridique limitée, instrumentalement à l'exercice de ses fonctions, selon le principe de spécialité.<sup>193</sup> Le Service n'est pas une exception à la règle, comme en témoigne l'article 1-2 de la Décision SEAE, qui, de manière tautologique, stipule que le Service « possède la capacité juridique nécessaire pour accomplir les tâches qui lui incombent et réaliser ses objectifs. » Une analyse plus précise de la capacité juridique du SEAE clarifie qu'il peut adopter des actes juridiques, de manière unilatérale, ou avec d'autres organes de l'UE (§ 1). En outre, le Service peut participer au contentieux de l'UE, comme demandeur et défendeur (§ 2).

### § 1. Capacité à adopter des actes juridiques

La manifestation la plus évidente de la capacité juridique du SEAE est l'adoption d'actes juridiques. Évidemment, le service ne peut pas adopter d'actes concernant les aspects opérationnels : bien que le Service participe à l'élaboration d'actes juridiques sous l'autorité du Haut Représentant (et d'autres organes) et il influence le contenu de tels actes, la décision finale quant à leur adoption appartient au HR (ou à d'autres organes). Par analogie avec le COREPER, par conséquent, le SEAE peut être considéré comme « un organe auxiliaire du [Haut Représentant] assurant, pour ce dernier, des tâches de préparation et d'exécution ».<sup>194</sup>

Néanmoins, l'autonomie administrative du SEAE suggère que le Service peut adopter des actes de nature administrative. Il faut souligner d'abord que l'existence d'actes juridiques du Service n'est pas démontrée par leur qualification formelle : il est nécessaire de vérifier si les actes en question, eu égard à leur contenu et à l'ensemble des circonstances dans lesquelles ils ont été adoptés, ne constituent pas en réalité des actes d'autres sujets.<sup>195</sup> Pour des raisons similaires, on ne peut pas affirmer *a priori* que des actes d'autres entités ne peuvent pas être

---

<sup>192</sup> Voir, *inter alia*, VAN VOOREN (B.), « A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service », 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 475-502, à la p. 485.

<sup>193</sup> Cf. DOUENCE (M.), « La spécialité des personnes publiques », *Revue de Droit public*, 1972), p. 762 ; DE QUADROS (F.), *Droit de l'Union Européenne : droit constitutionnel et administratif de l'Union Européenne*, Bruylant, 2008, p. 160.

<sup>194</sup> Arrêt C-25/94, *Commission/Conseil* [1996] Rec. p. I-1469, par. 26.

<sup>195</sup> Cf., *mutatis mutandis*, affaires jointes C-181/91 et C-248/91, *Parlement/Conseil*, [1993] Rec. p. I-3685, par. 14.

des actes du Service. Par conséquent, il faut identifier l'auteur des actes dans deux perspectives : formelle et matérielle. Une telle analyse permette de démontrer que le SEAE peut adopter, et a en effet déjà adopté, des actes unilatéraux (A) ainsi que des accords avec des institutions de l'UE (B).

#### A. Adoption d'actes unilatéraux

En premier lieu, le SEAE adopte les actes par lesquels il accorde ou refuse l'accès aux documents en sa possession. L'article 11-1 de la Décision SEAE affirme que le SEAE applique les règles fixées dans le règlement 1049/2001/CE concernant l'accès public aux documents de l'UE.<sup>196</sup> L'article 11-1 a été mis en œuvre par la décision du HR régissant l'accès aux documents en possession du SEAE.<sup>197</sup> Cet acte démontre la capacité du Service à adopter des actes relatifs à l'accès aux documents : selon son article 3-1 le SEAE répond aux demandes initiales et confirmatives ; en outre, l'article 4-2 précise que, dans les situations les plus difficiles, l'accès est finalement autorisé, ou nié, par les fonctionnaires du SEAE. Le HR, au contraire, ne semble jouer aucun rôle dans la procédure.

La praxis récente confirme cette interprétation. Le SEAE accorde ou refuse l'accès à ses documents par le biais d'une communication de son propre département responsable de cette activité, sous la forme d'un courriel ou par lettre. Un exemple éclaire cette praxis : le SEAE a récemment refusé à l'auteur l'accès à deux documents internes à travers un document attaché à un e-mail, signé par le chef d'un département du Service, sous la rubrique « Service Européen pour l'Action Extérieure ».<sup>198</sup> Le document précise que l'adoption de la décision de ne pas accorder l'accès aux documents a été précédée par des consultations internes au SEAE. Par conséquent, cet acte a été adopté par le SEAE, à la fois formellement et du point de vue matériel.

Deuxièmement, le SEAE adopte des actes relatifs à l'exécution de son budget administratif. Le SEAE est considéré comme une institution à l'égard de cette question<sup>199</sup> ; par conséquent, il conclut des contrats avec des opérateurs économiques pour la fourniture de biens mobiliers

---

<sup>196</sup> JO 2001 L 145/43–48.

<sup>197</sup> JO 2011 C 243/16-18.

<sup>198</sup> Lettre de Cesare Onestini (secrétariat du conseil d'administration du SEAE) à l'auteur, 13 Août 2012, EEAS CBS D(2012), Document Ares 1139689.

<sup>199</sup> Cf. Règlement du Parlement et du Conseil 2081/2010/UE, JO 2010 L 311/9, article 1-1.

ou immobiliers, l'exécution de travaux ou la prestation de services.<sup>200</sup> Même si le Haut Représentant détient l'autorité ultime en ce qui concerne l'exécution du budget du SEAE, il doit exercer ce pouvoir en tant qu'organe du SEAE. D'ailleurs, le « ordonnateurs délégués » des institutions européennes n'adoptent aucun acte en leur nom et pour leur compte, mais sur la base d'un pouvoir de leurs institutions.<sup>201</sup> Par conséquent, les actes qui concernent l'exécution du budget du SEAE devraient être formellement adoptés par le Service. Ces actes sont probablement des actes du SEAE également du point de vu matériel, car le Haut Représentant peut difficilement contrôler personnellement le décaissement des fonds du Service.

Troisièmement, le SEAE adopte des actes liés à la gestion de son personnel. Le HR agit en fait comme AIPN du SEAE et il délègue ce pouvoir aux fonctionnaires du SEAE.<sup>202</sup> Cependant, comme dans le cas de l'exécution financière, le HR n'est que le représentant du SEAE. Ainsi, c'est le SEAE, et non le HR, qui adopte des décisions relatives à la nomination ou le transfert des agents du SEAE.

La praxis paraît contredire ces conclusions, car le HR a adopté en son nom des actes relatifs à la gouvernance administrative du SEAE.<sup>203</sup> Cette anomalie apparente peut s'expliquer de deux perspectives complémentaires. D'une part, l'intervention directe du HR peut être souhaitable pour des raisons purement politiques, car elle met l'accent sur l'importance de l'acte. D'autre part, l'adoption par le HR, plutôt que par le HR en tant que ordonnateur délégué ou AIPN du SEAE a des conséquences pratiques limitées, car les actes sont en tout cas préparés et mis en œuvre par les fonctionnaires du Service.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Règlement financier, *cit. supra*, articles 88 et 104. Il faut souligner que la version anglaise du règlement mentionne explicitement les « opérateurs économiques » à l'article 88.

<sup>201</sup> Cf. règlement financier, article 59 : « 1. L'institution exerce les fonctions d'ordonnateur. 2. Chaque institution détermine dans ses règles administratives internes les agents de niveau approprié auxquels elle délègue, dans le respect des conditions prévues dans son règlement intérieur, des fonctions d'ordonnateur, l'étendue des pouvoirs conférés, ainsi que la possibilité pour les bénéficiaires de cette délégation de subdéléguer leurs pouvoirs. »

<sup>202</sup> Article 6-5 de la Décision SEAE.

<sup>203</sup> Cf., en particulier, la Décision du HR sur la délégation des pouvoir de l'AIPN, HR(2010) 002 non publié dans le JO.

<sup>204</sup> En effet, même la Décision du HR sur la délégation des pouvoir de l'AIPN, cité ci-dessus, est rubriquée « European External Action Service » (et non « High Representative »).

## B. Stipulation d'accords avec d'autres organes de l'UE

Afin de démontrer la capacité du Service à stipuler des accords de nature juridique avec d'autres organes il est premièrement nécessaire de vérifier si le SEAE est obligé à coopérer avec d'autres entités.

La base juridique de la Décision SEAE, l'article 27-3 TUE, affirme que le SEAE « travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres » ; la coopération entre le SEAE et les autres organes de l'Union n'est pas explicitement mentionnée dans les Traités. L'article 3 de la Décision SEAE est consacré à la coopération entre le Service et d'autres entités. Le premier alinéa de cette disposition prévoit une obligation générale de coopération : le SEAE travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres, ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et les assiste, afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques. Le quatrième alinéa étend l'obligation de coopération aux « autres institutions et organes de l'Union, en particulier au Parlement européen. »

À la lumière de ce qui précède, il est évident que le SEAE doit collaborer avec les autres organismes qui gèrent les politiques étrangères européennes. Est-ce que cette obligation a une nature juridique ? La réponse à cette question dépend de la capacité du SEAE à être soumis à des obligations juridiques. Puisque le SEAE a la personnalité juridique, car il a des responsabilités autonomes concernant sa propre administration, il est directement adressé par une obligation de coopération loyale relativement à l'accès aux documents, à la mise en œuvre de son budget et à la gestion de son personnel. Par exemple, le SEAE est responsable de la conduite de la coopération avec la Commission dans le domaine financier, afin d'assurer le décaissement régulier des fonds relatifs au budget administratif du Service.<sup>205</sup> Si le SEAE est adressée par une obligation de coopération loyale dans les domaines administratifs cette obligation ne s'étende pas au champ opérationnel. Dans cette zone, le Service devrait coopérer avec d'autres organismes en raison d'une obligation qui lie son maître, à savoir le HR.

Quelle est la source de l'obligation de coopération liant le SEAE ? On peut faire l'hypothèse qu'elle est ancrée dans les traités. L'article 13-2 TUE affirme que les « les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ». Les Traités ne prévoient pas explicitement une telle obligation pour les organes ayant personnalité juridique, mais qui ne sont pas des

---

<sup>205</sup> Cf. les article 60 bis et 147 bis du règlement financier, cit *supra*.

institutions. Cependant, une telle conclusion semble être nécessaire, car la CJUE a soutenu que le devoir de coopération loyale est « d'application générale ».<sup>206</sup> En conséquence, l'article 3 de la Décision SEAE doit être interprété en conformité avec l'article 13-2 TUE.

Puisque le devoir de coopération loyale est d'application générale le SEAE devrait coopérer avec les institutions de l'UE dans tous les domaines de son activité. Cependant, l'article 3-2 de la Décision SEAE affirme que « le SEAE et les services de la Commission se consultent sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions respectives, sauf sur les questions relevant de la PSDC [Politique de Sécurité et Défense Commune]. » Cette disposition ne saurait être interprétée comme excluant la coopération dans la PSDC, car cette coopération est nécessaire en vertu de l'article 13-2 TUE. L'article 3-2 de la Décision SEAE, par conséquent, impose seulement l'utilisation de formes « souples » de coopération, différentes de la consultation systématique typique d'autres secteurs.

La Décision SEAE fournit directement des instruments pour la mise en œuvre du devoir de coopération loyale. L'article 3-3 affirme que le SEAE « peut conclure des arrangements, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil, de la Commission ou d'autres bureaux ou organes interinstitutionnels de l'Union ». Le contenu de cette disposition, et la nature des « arrangements » conclus par le SEAE ne sont pas clairs. Les arrangements conclus par le SEAE pourraient paraître des instruments de *soft law*, à cause de trois facteurs : la personnalité juridique limitée du SEAE, l'absence de personnalité juridique de ses homologues et les caractéristiques intrinsèques des arrangements.

Cet argument peut sembler être étayé par une analyse superficielle de la catégorie principale des arrangements conclus par le SEAE, c'est-à-dire les arrangements « au niveau des services » (ANS) du SEAE et des services de la Commission. La plupart des ANS ont été conclus par le SEAE et un service de la Commission.<sup>207</sup> Leur caractérisation comme actes juridiques peut

---

<sup>206</sup> Arrêt C-266/03, *Commission/Luxembourg*, [2005] Rec. p. I-4805, par. 58.

<sup>207</sup> Les ANS n'ont pas été publiés dans le JO. L'auteur a pu consulter les accords suivants :

- Service Level Agreement between Commission services with staff in EU Delegations and the European External Action Service, 20 décembre 2010.
- Service Level Agreement between the Directorate General For Interpretation (DG Interpretation) of the European Commission and The European External Action Service (EEAS), 21 décembre 2010.
- Arrangement Administratif Spécifique portant sur la fourniture de services ICT entre le Service Européen pour l'Action Extérieure et la Direction Générale pour l'informatique de la Commission Européenne (DG DIGIT), 21 décembre 2010.
- Accord de service entre la Direction Générale de la Traduction de la Commission Européenne et le Service Européen pour l'Action Extérieure, 22 décembre 2010.

sembler impossible, simplement parce qu'ils ont été conclus par des *services*, c'est-à-dire des entités administratives rattachées à la Commission et dépendant d'elle, et qui par conséquent ne peuvent pas être titulaires de droits et obligations.

Des considérations similaires peuvent sembler s'étendre à un arrangement particulier conclu par le SEAE et les services de la Commission en Décembre 2010, c'est-à-dire l'arrangement administratif-cadre (AAC),<sup>208</sup> qui fournit le cadre procédural pour la conclusion d'autres arrangements. Selon son préambule, cet arrangement a été conclu par le SEAE, d'une part, et les services de la Commission européenne représentés par le Secrétariat général de l'institution, de l'autre part. En théorie, le AAC pourrait par conséquent être qualifié de ANS multilatéral, qui ne devrait pas avoir de caractère juridique.

Cette conclusion n'est pas entièrement convaincante, car elle semble être en contradiction avec le rôle du SEAE en tant qu'entité administrative autonome. On peut faire l'hypothèse que l'AAC et les ANS peuvent être qualifiés d'actes juridiques, car ils sont capables de modifier la situation juridique des organes de l'Union.<sup>209</sup> Afin de le démontrer, il est opportun de faire une analogie entre ces instruments et les accords interinstitutionnels, tels qu'ils existaient avant la réforme de Lisbonne. Comme on le sait, les institutions de l'Union ont utilisé des accords interinstitutionnels dès le début du processus d'intégration. La réforme de Lisbonne a reconnu le caractère juridique de (certains d'entre) ces accords à l'article 295 TFUE. Même avant la réforme, la doctrine et la jurisprudence acceptèrent leur nature juridique, du moins quand ils étaient prescrits ou autorisés par les Traités, ou ils représentaient un accomplissement du devoir de coopération loyale (ou d'unité dans la représentation internationale).<sup>210</sup> Les

---

– Service Level Agreement concerning the collaboration between the European External Action Service and the Directorate-General for Human Resources and Security of the European Commission (DG HR), 22 décembre 2010.

– Service Level Agreement (SLA) spécifique entre l'Office pour les infrastructures et la logistique et le Service Européen pour l'Action Extérieure, 22-23 décembre 2010.

– Service Level Agreement between the European Commission's Traineeship Office and the European External Action Service, 28 January 2011.

<sup>208</sup> Arrangement administratif entre les services de la Commission Européenne et le Service Européen pour l'Action Extérieure, 13 décembre 2010, non publié dans le JO.

<sup>209</sup> Cf. Ordonnance de la Cour C-151/88, *Italie/Commission*, [1989] Rec. p. 1255, point 21 ; voir également HARTLEY (T.), *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2010, p. 354.

<sup>210</sup> Arrêt C-25/94, *Commission/Conseil*, [1996] Rec. p. I-1469, par. 49. Voir également l'arrêt 34/86, *Conseil/Parlement*, [1986] Rec. p. 2155, point 50. Pour des commentaires, voir TOURNEPICHE (A.), *Les accords interinstitutionnels dans l'union européenne*, Bruylant, 2011, pp. 443 et suivantes ; MONAR (J.), « Interinstitutional Agreements : the Phenomenon and Its New Dynamics After Maastricht », 31 *Common Market Law Review*, 1994, pp. 693-719., à la p. 703 ; SNYDER (F.), « Interinstitutional Agreements : Forms and Constitutional Limitations », in WINTER (G.) (sous dir.), *Sources and Categories of European Union Law : a Comparative and Reform Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 453-466, à la p. 462 .

arrangements conclus par le SEAE sont semblable à la seconde catégorie d'accords interinstitutionnels, car le SEAE est lié par le devoir de coopération loyale dans le domaine administratif, et l'AAC et les ANS ont pour but de faciliter la coopération entre le Service et la Commission (ou ses services) précisément en ce qui concerne les questions administratives. Par conséquent, ces instruments peuvent être considérés comme un accomplissement de l'obligation de coopération loyale qui est demandée par les Traités, et ils pourraient par conséquent avoir caractère juridique.

La lettre de l'Accord-cadre, et des ANS qui lui sont rattachés, confirme cette conclusion. La forme de ces instruments, à l'exception du titre, est semblable à celle des actes juridiques, et comprend un préambule, des articles et une signature. Les engagements pris par les parties sont précis et inconditionnels et ils sont par conséquent susceptibles de créer des attentes par rapport à la conduite des signataires.<sup>211</sup> Enfin, le AAC prévoit un mécanisme de règlement des différends, applicable également aux ANS, par lequel les parties peuvent désigner un médiateur ou un arbitre « dont la décision s'imposera aux parties ».<sup>212</sup> Il serait difficile d'imaginer comment l'interprétation d'un instrument *non contraignant* pourrait *s'imposer* aux parties!

La caractérisation du AAC et des ANS comme des arrangements « au niveau des service » ne remet pas en cause cette conclusion. Le SEAE a conclu ces arrangements en son nom, car il a capacité à coopérer dans le domaine administratif, et ces arrangements ont précisément nature administrative. Le premier article du AAC affirme en effet que « le présent arrangement vise à faciliter l'établissement et le fonctionnement du SEAE, en sa qualité d'institution au sens de l'article 1<sup>er</sup> du règlement financier et de l'article 1<sup>er</sup> ter du statut [du personnel] ». D'autre part, il paraît que ces arrangements ont été conclus par le SEAE et la *Commission*, et non par ses services. Le AAC est un arrangement interservice anormale, qui concerne *tous* les services de la Commission et, par conséquent, la structure de la Commission tout entière. Cela signifie que le AAC n'est pas entièrement différent d'un accord interinstitutionnel. La lettre de cet instrument confirme le fait que l'acte a été approuvé par la Commission : bien que son titre mentionne le SEAE et les *services* de la Commission, l'arrangement a été signé « pour la Commission européenne ».

---

<sup>211</sup> Cf., *mutatis mutandis*, WELLENS (K. C.) and BORCHARDT (G. M.), « Soft Law in European Community Law », 14 *European Law Review*, 1989, pp. 267, à la p. 312.

<sup>212</sup> Article 6.

Le statut du AAC est probablement partagé par les ANS,<sup>213</sup> car l'article premier de l'Accord-cadre affirme que « le présent arrangement comprend [...] en annexe les conditions particulières relatives aux services à rendre, sous la forme d'arrangements administratifs spécifiques. Celles-ci sont conclues entre le service de la Commission ou l'office intéressé et le SEAE. Une fois conclues et signées par les parties, ces annexes font partie intégrante du présent arrangement » Par conséquent, même si les ANS sont approuvés par les services de la Commission, ils ont le même statut juridique que l'AAC. Cela implique que les services de la Commission peuvent conclure des accords interinstitutionnels atypiques pour le compte de l'institution, ce qui pourrait sembler en contradiction avec la jurisprudence de la CJUE, car, au début du processus d'intégration, la Cour jugea que les actes de la Commission doivent être approuvés par le collège des commissaires, et non par ses services.<sup>214</sup> Cet obstacle, cependant, ne semble pas être insurmontable : successivement, la CJUE a admis que les actes adoptés par les fonctionnaires de l'Union peuvent être contraignant pour leurs institutions si ils ont été adoptés sur la base d'une délégation de pouvoir et ils concernent des décisions ayant nature essentiellement bureaucratique,<sup>215</sup> ce qui est le cas des ANS.

Les conclusions ci-dessus soulèvent une question : si le SEAE et la Commission visaient à conclure des accords interinstitutionnels, pourquoi ont-ils choisi de rédiger ces documents comme des instruments apparemment non contraignants ? Cela peut être dû à une interprétation excessivement restrictive de la décision SEAE, dont la lettre autorise le SEAE à conclure uniquement des arrangements « au niveau des service ». Il y a aussi une autre explication, plus politique : les organes de l'Union ne désirent pas reconnaître explicitement le SEAE comme un « royaume indépendant » dans les relations extérieures.<sup>216</sup> Par conséquent, la Commission s'est abstenue de traiter le SEAE comme une institution, même si elle a reconnu son caractère institutionnel *de facto*.

Évidemment, ces conclusions ne peuvent pas s'appliquer aux arrangements conclus en dehors du cadre du AAC. Ces arrangements doivent être considérés comme de simples expressions d'une coordination purement volontaire et ne sont donc pas destinés à produire des effets juridiques. En outre, il faut souligner que les arrangements relatifs aux questions

---

<sup>213</sup> Avec l'exception des ANS qui ne sont pas rattachés au AAC.

<sup>214</sup> Affaires jointes 53-54/63, *Lemmerz-Werke GmbH et al./Haute Autorité*, [1963] Rec. p. 389.

<sup>215</sup> Affaires jointes 8 à 11/66, *Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. et al./Commission*, [1967] Rec. p. 93. Affaires jointes 316/82 et 40/83, *Nelly Kohler/Cour des Comptes* [1984] Rec. p. 641. Voir également HARTLEY (T.), *op. cit.*, p. 366, note 61.

opérationnelles ne peuvent lier le SEAE, car le service ne dispose pas d'autonomie à cet égard.

## § 2. Capacité à participer au contentieux de l'Union Européenne

L'autonomie du SEAE implique sa capacité à participer au contentieux de l'Union Européenne. Si le Service adopte des actes juridiques il doit évidemment les défendre devant la Cour (A). En tant que personne morale de droit de l'UE, le SEAE peut également agir en tant que demandeur près du juge de l'UE (B).

### A. Aptitude du SEAE à défendre devant la Cour de Justice

La position du SEAE en tant que défendeur peut concerner, en premier lieu, l'annulation de ses actes. Il faut d'abord justifier la nécessité de cette analyse. Une lecture superficielle des Traités pourrait suggérer qu'une étude de la position du SEAE devant la CJUE est totalement inutile, en raison de la combinaison de l'article 275 TFUE et de l'article 27-3 TUE. L'article 275 TFUE affirme que la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions PESC. L'article 27-3 TUE, c'est-à-dire la base juridique de la Décision SEAE, fait partie précisément du chapitre PESC du TUE. Par conséquent, la CJUE pourrait ne pas avoir de juridiction à l'égard des actes du SEAE. Cette interprétation ne saurait être acceptée que si le SEAE ne s'occupait que de la PESC, ce qui n'est pas le cas. Le Service agit en son nom dans les domaines liés à sa propre administration. On sait que le SEAE exécute des tâches dans des domaines non-PESC, sous la responsabilité du Haut Représentant dans ses capacités de président du Conseil des affaires étrangères et vice-président de la Commission. L'administration du SEAE, par conséquent, n'est pas une affaire purement PESC. Par conséquent, il est impossible d'affirmer *a priori* que le SEAE ne peut pas agir en tant que défendeur devant la Cour de Justice.

Afin d'analyser l'aptitude du SEAE à se défendre dans un recours en annulation, il faut tenir compte, en particulier, du premier alinéa de l'article 263 du TFUE : « la 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

---

<sup>216</sup> Cf. Elmar Brok (MEP), cité in « The EU's new diplomatic service », *Euractiv*, 9 mars 2010, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).

juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. » Cette disposition, telle qu'interprétée par la CJUE, implique que le SEAE doit réussir un test en quatre étapes afin de pouvoir être poursuivi en recours en annulation.

En premier lieu, le Service devrait être considéré comme un organe ou organisme de l'Union, en conformité avec la dernière phrase du premier alinéa de l'article 263 TFUE. Puisque on a déjà démontré que le SEAE est une entité administrative autonome, qui jouit de la personnalité juridique, il est certainement un « organe ».

Deuxièmement, le SEAE doit être en mesure d'adopter des « actes », au sens de l'article 263 TFUE. Cet aspect n'est pas particulièrement problématique, parce que la Cour a précisé que les actes révisables ne sont pas identifiés sur la base de critères formels, tels que leur *nomen juris*, mais seulement en vertu de leur capacité à produire des effets juridiques.<sup>217</sup> La Cour a également spécifié que les actes révisables ne doivent pas nécessairement être adoptés sur une base juridique explicite. Par conséquent, rien n'empêche que les mesures adoptées par le SEAE soient considérées comme des « actes ».

Troisièmement, le SEAE devrait être capable à adopter des actes « destinés à produire des effets juridiques ». Le SEAE ne peut pas adopter d'actes juridiques concernant les aspects opérationnels, mais il se limite à préparer les actes adoptés par le HR (et d'autres entités).<sup>218</sup> Comme on l'a démontré dans les paragraphes précédents, le SEAE peut cependant adopter des actes juridiques et conclure des accords juridiquement contraignants avec d'autres organes de l'Union dans les domaines concernant sa propre administration, c'est-à-dire la gestion du personnel, l'exécution du budget administratif et l'accès aux documents. Ces actes juridiques devraient par conséquent faire l'objet de l'examen de la Cour.

---

<sup>217</sup> Voir arrêt C-22/70, *Commission/Conseil*, [1971] Rec. p. 263 et arrêt C-151/88, *Italie/ Commission*, [1989] Rec. p. 1255.

<sup>218</sup> Si le SEAE adoptait des actes dans les domaines opérationnels, ces actes devraient probablement être déclarés non existants ; cf., *mutatis mutandis*, les affaires jointes T-79, 84, 85, 86, 89, 91, 92, 94, 96, 98, 102 et 104/89, *BASF AG et al./Commission*, [1992] Rec. p. II-315 ; affaires jointes 1 et 14/57 *Société des Usines à Tubes de la Sarre/Haute Autorité* [1957] Rec. p. 105 ; affaires jointes 15 à 33, 52, 53, 57 à 109, 116, 117, 123, 132 et 135 à 137/73 *Kortner et al./Conseil, Commission et Parlement*, [1974] Rec. p. 177 ; arrêt 15/85, *Consorzio Cooperative d' Abruzzo/Commission*, [1987] Rec. p. 1005 ; arrêt C-226/87, *Commission/Grèce*, [1988] Rec. p. 3611 ; arrêt C-156/89 *Valverde Mordt/Cour de Justice* [1991] Rec. p. II-412.

Enfin, le SEAE devrait être capable d'adopter des actes produisant des effets juridiques « vis-à-vis des tiers ». <sup>219</sup> La Cour elabora ce concept dans des affaires concernant le Parlement Européen, en affirmant qu'il n'était pas possible d'attaquer les actes de cette institution qui ne concernaient que l'organisation interne de ses travaux. <sup>220</sup> La Cour développa ce concept dans l'affaire *France/Commission* (1990), <sup>221</sup> où elle affirma que la capacité d'un acte à affecter la situation juridique des tiers n'est pas déterminée simplement par sa forme, mais elle doit être vérifiée sur la base de son contenu : un acte contraignant, déguisé comme un document interne, est sujet à la juridiction de la Cour. <sup>222</sup> Il peut paraître que tous les actes du SEAE devraient être « internes » car ils sont liés à des questions administratives. Cependant, « administratif » ne signifie pas « interne ». Par exemple, les décisions par lesquelles les fonctionnaires du SEAE autorisent le décaissement des fonds de l'Union ont nécessairement une incidence sur la situation juridique des tiers ; de même, les actes du SEAE qui concernent la gestion de son personnel ont incidence sur la situation des personnes physiques (c'est-à-dire, les fonctionnaires du SEAE). Par conséquent, les actes du SEAE peuvent bien réussir le test de l'article 263 TFUE.

Après avoir examiné l'aptitude du SEAE à se défendre dans un recours en annulation, il est nécessaire de vérifier sa position dans le recours en manquement. La légitimation passive du SEAE paraît incontestable, quoique limitée *ratione materiae*. L'article 265 TFUE affirme que dans le cas où, en violation des Traités, les organes de l'UE s'abstiennent de statuer, ils peuvent être poursuivis par les requérants privilégiés et non privilégiés. Un test en trois étapes permet d'évaluer la capacité du SEAE d'être poursuivi dans un recours en manquement.

En premier lieu, le SEAE ne peut être poursuivi que si le *Service* s'est abstenu de statuer. En d'autres mots, le SEAE ne peut pas être poursuivi pour les omissions d'autres organes de l'Union, y compris le HR. Par conséquent, le recours en manquement contre le SEAE ne peut avoir pour objet que des omissions concernant le secteur administratif.

---

<sup>219</sup> Voir arrêt C-294/83, *Parti Ecologiste ' Les Verts ' /Parlement*, [1986] Rec. p. 1339.

<sup>220</sup> Voir arrêt T-345/05, *Ashley Neil Mot/Parlement*, [2008] Rec. p. II-2849, par. 22-24 ; voir également : arrêt C-68/90, *Blot et Front national/Parliament*, [1990] Rec. p. I-2101 ; arrêt C-314/91, *Weber/Parliament*, [1993] Rec. p. I-1093 ; affaires jointes T-222/99, T-327/99 et T-329/99, *Martinez et al./Parliament*, [2001] Rec. p. II-2823.

<sup>221</sup> Arrêt C-366/88, *France/Commission*, [1990] Rec. p. I-3571, par. 11.

<sup>222</sup> Cf. DELLA CANANEA (G.), « L'impugnabilità degli atti « interni » dell'amministrazione nel diritto comunitario : un nuovo orientamento della Corte di Giustizia., Osservazioni in Margine a Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 9 ottobre 1990, in causa 366/88) », *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, pp. 891-900, à la p. 899 ; voir également : arrêt T-258/06, *Allemagne/Commission*, [2010] Rec. p. II-2027, par. 28 ; arrêt C-303/90, *France/Commission*, [1991] Rec. p. I-5315, par. 10 ; arrêt C-57/95, *France/Commission*, [1997] Rec. p. I-1627, par. 9.

Deuxièmement, le SEAE devrait être en mesure de « statuer » (et de « ne pas statuer ») au sens de l'article 265 TFUE. Une interprétation littérale de cette disposition indique que toute omission pourrait faire l'objet d'un recours, même la non-adoption d'instruments qui ne lient pas. Ainsi, des instruments qui ne sont pas révisables au sens de l'article 263 du TFUE peuvent faire l'objet d'omissions au sens de l'article 265 du TFUE. Ce manque de parallélisme ne pose pas de problème, car la Cour a affirmé que les conditions et les limites applicables aux procédures en annulation et en manquement ne doivent pas nécessairement être les mêmes.<sup>223</sup> Il faut souligner, toutefois, que la lettre de l'article 265 TFUE permet seulement aux requérants privilégiés d'attaquer les omissions relatives à des actes non contraignants. Le troisième alinéa de l'article affirme en effet que toute personne physique ou morale peut saisir la Cour pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

Enfin, le SEAE devrait être requis de statuer par le droit primaire ou secondaire : les organes de l'Union ne peuvent pas être poursuivis en justice pour ne pas avoir adopté des actes discrétionnaires.<sup>224</sup> Dans certaines situations, le SEAE jouit d'une certaine discrétion, par exemple par rapport à la conclusion d'arrangements avec d'autres organes : bien que, selon l'article 3 de la Décision SEAE, le Service coopère avec d'autres organes, la même disposition précise qu'il *peut* conclure des arrangements avec eux. Toutefois, le SEAE *doit* adopter certains actes juridiques. Cela est démontré, par exemple, par la discipline relative à l'accès aux documents du Service. L'article 7-1 du Règlement 1049/2001,<sup>225</sup> en combinaison avec l'article 11 de la décision SEAE, affirme que le Service doit accorder l'accès aux documents demandés par les citoyens, ou motiver son refus, dans un délai de quinze jours ouvrables. Si le SEAE ne fournissait aucune réponse dans ce délai, son inaction serait contraire au droit dérivé et pourrait faire l'objet d'un recours en manquement.

## B. Capacité du SEAE d'être demandeur devant la Cour de Justice

Si la légitimation passive du SEAE paraît assez évidente, en raison de sa capacité à adopter des actes, sa légitimation active pourrait paraître moins claire. Elle est cependant un inévitable corollaire de son autonomie.

---

<sup>223</sup> Arrêt C-15/70, *Amedeo Chevalley/Commission*, [1970] Rec. p. 975.

<sup>224</sup> Cf. arrêt C-247/87, *Star Fruit co./Commission*, [1989] Rec. p. 291 ; voir également MANZINI (P.), « La proposizione di un ricorso in carenza in assenza di un obbligo di agire dell'istituzione : riflessioni sul caso TF1 », *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, pp. 381-414, p. 408.

<sup>225</sup> JO 2001 L 145/43-48.

Il convient de rappeler que l'article 263 TFUE prévoit des différentes conditions d'accès à la Cour, pour les requérants privilégiés, semi-privilégiés et non privilégiés. Le Service n'est pas répertorié comme un requérant privilégié ou semi-privilégié. En conséquence il ne pourrait intenter d'actions qu'en qualité de « personne morale », au sens du quatrième alinéa de l'article 263 TFUE. Il convient de rappeler, cependant, que la capacité du SEAE est limitée à la gouvernance administrative : il ne peut attaquer aucun acte à contenu opérationnel.

En étant une « personne morale », le SEAE ne peut attaquer un acte qu'à deux conditions. D'une part, l'acte doit avoir le Service comme destinataire, ou le concerner « directement ». De l'autre part, l'acte ne doit pas comporter de mesures d'exécution (si l'acte est « réglementaire »), ou il doit concerner le SEAE « individuellement » (si l'acte n'est pas « réglementaire »). On peut rappeler que la distinction entre actes « réglementaires » et non « réglementaires » a été introduite par la réforme de Lisbonne, afin de faciliter la légitimation active des personnes physiques et morales dans les affaires concernant les actes « réglementaires ». Ces actes ont été définis comme actes à portée générale, c'est-à-dire des actes qui ne sont pas applicables à un nombre limité de personnes, désignés ou identifiables, mais à des catégories de personnes envisagées abstraitement et dans leur intégralité.<sup>226</sup>

Ces conditions ne devraient pas empêcher le Service d'être en mesure de contester la plupart des actes qui concernent ses activités. Par exemple, le SEAE peut attaquer une décision de la Commission par le biais laquelle l'institution paie au Service une somme insuffisante à couvrir les dépenses administratives de ses fonctionnaires dans les Délégations de l'UE.<sup>227</sup> Cependant, les critères fixés par l'article 263 TFUE peuvent s'avérer problématiques dans le cas de certains actes non réglementaires, qui n'ont pas le SEAE comme destinataire, mais qui peuvent empiéter sur ses prérogatives. Par exemple, une décision de la Commission par laquelle l'institution accorde l'accès à un document du SEAE en sa possession pourrait être caractérisée comme un acte non réglementaire, car elle a un destinataire spécifique, c'est-à-dire la personne qui a demandé l'accès au document. Selon l'Article 4-4 du Règlement 1049/2001<sup>228</sup> la Commission ne peut accorder l'accès à un tel document qu'après avoir

---

<sup>226</sup> Ordonnance du Tribunal T-381/11, *Europäischer Wirtschaftsverband der Eisen- und Stahlindustrie (Eurofer) ASBL/Commission*, [2012] non publié dans le Rec., point 42.

<sup>227</sup> Cf. Service Level Agreement between Commission services with staff in EU Delegations and the European External Action Service, 20 décembre 2010, non publié au JO, article 6 : « 1. every year [...] the EEAS shall address to [Commission] DG DEVCO a request for an advance payment of the expenditure related to Commission staff in the Delegations for the following year [...] 2. [...] DG DEVCO shall proceed to this advance payment by the 1<sup>st</sup> of December of the same year ».

<sup>228</sup> JO 2001 L 145/43–48.

consulté le SEAE. Si elle ne le consulte pas, cependant, le SEAE ne peut pas contester la décision de la Commission.

Probablement, on ne peut pas résoudre ce problème à travers une application analogique de la jurisprudence *Tchernobyl* de la CJUE, selon laquelle le respect pour l'équilibre institutionnel exige que toute violation de l'équilibre institutionnel soit sanctionnée.<sup>229</sup> Comme on le sait, même si à l'époque des faits le Traité ne permettait pas au Parlement d'intenter une action pour annulation, la Cour a considéré une telle action recevable parce qu'elle visait à préserver les prérogatives du demandeur. Cette jurisprudence ne semble pas être applicable au SEAE. La Cour postulait que les Traités ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de l'UE, en attribuant à chaque sujet son propre rôle dans la structure institutionnelle de l'Union<sup>230</sup> : il serait difficile d'affirmer qu'un acte contraire aux intérêts du SEAE serait susceptible de modifier l'équilibre institutionnel, car la capacité juridique du Service ne concerne pas des questions politiques, mais seulement des aspects « bureaucratiques ».

Dans certaines situations le manque de légitimation active pour un recours en annulation pourrait être compensé par un recours en manquement : par exemple, le SEAE pourrait attaquer le choix de la Commission de ne pas consulter le Service avant d'accorder à une personne physique ou morale l'accès à l'un de ses documents. Comme pour l'annulation, le SEAE est un demandeur non-privilegié au sens de l'article 265 du TFUE. Cela a deux conséquences. Premièrement, le Service ne peut pas saisir la Cour pour faire grief à l'un des organes de l'UE d'avoir manqué adopter un acte qui n'est pas destiné au SEAE. En particulier, le Service ne peut pas attaquer des omissions de nature opérationnelle. Deuxièmement, le SEAE ne peut saisir la Cour que dans le cas où un organe a manqué d'adopter un acte contraignant. En conséquence, le SEAE n'est pas en mesure de poursuivre d'autres organes de l'Union pour leur défaut de coopération, tel que requis par l'article 3 de la décision SEAE, à moins que le Service ne démontre que cette coopération doit être mise en œuvre par des actes contraignants destinés à lui. Au contraire, les institutions de l'Union, en tant que requérants privilégiés, peuvent poursuivre le SEAE en raison de son manque de coopération, indépendamment de la nature de l'instrument par le biais duquel ce soutien devrait être mis en œuvre.

---

<sup>229</sup> Arrêt C-70/88, *Parlement/Conseil* [1990] Rec. p. I-2041, par. 22.

<sup>230</sup> *Id.*, par. 21.

\*

\*      \*

Ce chapitre a cherché à démontrer que le SEAE est un nouveau genre d'organe de l'Union Européenne, car il a une « double » identité. Il manque de compétences propres et il n'a pas d'autonomie de direction politique : en conséquence, il fonctionne comme un service du Haut Représentant. En même temps, il a la personnalité et la capacité juridique qui sont nécessaires pour gérer son administration interne, à travers l'adoption d'actes juridiques et la participation au contentieux de l'UE.

Il est évident que le législateur a voulu que le couple HR/SEAE fonctionne comme une *quasi*-institution, où le HR exerce les fonctions « opérationnelles », sur la base de compétences attribuées par les Traités, tandis que le SEAE gère la gouvernance administrative. Cette conception originale du SEAE a une justification claire : permettre la mise en place d'une administration capable d'aider le HR dans l'exercice de ses fonctions sans l'encombrer avec l'exécution de tâches administratives. Ce choix est manifestement conforme à l'objectif du SEAE, c'est-à-dire contribuer à la faisabilité du « travail impossible » de l'Haut Représentant.

Cette conclusion soulève une autre question : pourquoi n'a-t-on pas créé une nouvelle institution, constituée à la fois du HR et du SEAE, ce qui aurait été plus facile et logique ? La raison semble simple : en établissant le SEAE en tant que service, le législateur lui a donné la possibilité de participer aux activités d'autres entités. Cela permet au Service de travailler avec (et dans) les institutions qui plus représentent les méthodes intergouvernementale et communautaire, c'est-à-dire les Conseils et la Commission.

## Chapitre 2. – Un Service politiquement responsable envers les décideurs principaux de l'action extérieure

La caractérisation du SEAE en tant qu'administration qui assiste le Haut Représentant a des conséquences importantes pour sa relation avec les autres entités qui gèrent les politiques étrangères européennes, et pour sa position dans la répartition du pouvoir de l'action extérieure. Compte tenu des responsabilités « communautaires » et « intergouvernementales » du Haut Représentant, son administration devrait, comme l'a souligné Catherine Ashton, « servir le président et les membres de la Commission, en particulier la famille RELEX, et le

président du Conseil européen, et bien sûr les États-membres et le Parlement européen. »<sup>231</sup> Cette question est d'une grande pertinence. Si le SEAE servait les États membres, ceux-ci pourraient l'utiliser pour rendre plus « intergouvernementale » toute l'action extérieure. Si le SEAE servait les organismes qui promeuvent les intérêts de l'UE, à savoir la Commission et le Parlement européen (PE), il pourrait entraîner une « communautarisation » injustifiée des politiques étrangères nationales. Enfin, si le SEAE servait à la fois les États membres et les organes de l'UE, il pourrait rencontrer des obstacles insurmontables : on sait bien que nul ne peut servir deux maîtres, car ou il haïra l'un et aimera l'autre, ou il s'attachera à l'un, et méprisera l'autre.

Ce chapitre vise à vérifier si le SEAE sert des entités différentes du HR. Le Service n'est pas directement rattaché à d'autres sujets, mais il pourrait bien être politiquement responsable envers les États membres et les institutions de l'Union, à cause des multiples « chapeaux » de l'Haut Représentant (Section 1). Il est évident que le Service est très proche des États membres, notamment parce qu'il est indirectement rattaché au Conseil (Section 2). Le SEAE a également des liens avec les institutions « communautaires », principalement parce qu'il fonctionne *de facto* comme un département de la Commission (section 3).

## Section 1. – Un Service potentiellement rattaché à plusieurs sujets

En tant qu'administration d'un Haut Représentant avec trois « chapeaux » le SEAE a des liens avec d'autres entités, mais il est formellement séparé des autres organes de l'Union (§ 1). Il est toutefois possible que le SEAE soit rattaché à d'autres entités *de facto*, à travers quelque forme de responsabilité politique (§ 2).

### § 1. Une administration séparée des autres organes de l'UE

Si le SEAE est un service du HR, on peut s'attendre à qu'il l'assiste dans l'exercice de toutes ses fonctions, y compris celles qu'il exerce dans la Commission et dans le Conseil. Une interprétation littérale des Traités semble exclure une telle possibilité, car le SEAE est mentionnée seulement dans le chapitre PESC du TUE (article 27-3). Une interprétation téléologique et systémique de l'article 27-3 du TUE conduit à la conclusion opposée.<sup>232</sup> La fonction du SEAE est de créer des liens entre les approches communautaire et

---

<sup>231</sup> Discours au Parlement Européen, 23 mars 2010, Bruxelles.

intergouvernementale, et il ne pourrait pas le faire sans participer aux activités du Conseil et de la Commission. En outre, l'article 27(3) TUE doit être interprété à la lumière du principe de cohérence de l'action extérieure : est-ce qu'un Service qui ne s'occupe que de la PESC pourrait augmenter la synergie des actions extérieures ?

Le législateur a adopté une lecture extensive de l'article 27(3) TUE. La numérotation de la décision SEAE (2010/427/UE) suggère que ceci n'est pas un simple acte PESC, puisque, dans ce dernier cas, la Décision serait numérotée 2010/427/PESC. Par ailleurs, l'article 2-1 de la Décision prévoit explicitement que « le SEAE assiste le haut représentant dans l'exécution de ses mandats tels qu'énoncés notamment aux articles 18 et 27 du TUE ». Comme on le sait, ces dispositions spécifient les rôles du HR en tant qu'organe autonome (PESC), président du Conseil Affaires étrangères (PESC et non-PESC) et Vice-président de la Commission (non-PESC).

Le souci de cohérence du législateur est rendu encore plus évident par le fait qu'il a introduit de nouvelles tâches d'assistance pour le SEAE, qui ne sont pas prévues par le droit primaire. L'article 2-2 de la Décision SEAE affirme en fait que « le SEAE assiste le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures. » Cette disposition n'est pas tout à fait surprenante, étant donné que le SEAE est lié à la fois au Conseil et à la Commission européenne par l'intermédiaire du Haut Représentant. On ne peut pas nier, cependant, que l'article 2-2 suggère l'existence d'une nouvelle liaison directe entre le Service et les deux institutions précitées. Est-ce que cela signifie que le SEAE est hiérarchiquement intégré dans l'administration d'autres institutions ?<sup>233</sup>

En analysant les Traités et la structure du Service, on peut voir que ce n'est pas le cas. Le droit primaire stipule clairement que le SEAE n'est que l'administration du HR. Une lecture systémique des Traités confirme que le SEAE ne fait pas partie des services de la Commission, car l'organisation de ces derniers est régie par l'article 249-1 TFUE, alors que le SEAE trouve son fondement juridique dans l'article 27-3 TUE. Le SEAE n'est pas une

---

<sup>232</sup> Cf. BLOCKMANS et HILLIONS, *op. cit.*, p. 2 : « the rationale for locating the legal basis of the EEAS decision in the CFSP chapter of the TEU can thus be questioned ».

<sup>233</sup> En ce qui concerne la hiérarchie des administrations, voir *inter alia* WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 2010, p. 67 ; GAROFOLI (R.) et FERRARI (G.), *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto, 2009, p. 101 ; MAZZAROLI et al., *op. cit.*, pp. 390 et suivantes.

administration des institutions intergouvernementales non plus, puisque leurs services trouvent leur mandat dans les articles 235-4 et 240-2 TFUE.

La structure du SEAE confirme cette interprétation des Traités. Bien que la structure bureaucratique du Service ressemble à celle de la Commission, le Service a des particularités qui lui sont propres. L'organisation du SEAE est anormale, premièrement, du point de vue formel. Au lieu d'avoir des unités (en anglais : *unit*) , des chefs d'unité (*heads of unit*), des directions (*directorate*) et des directeurs (*directors*), à l'instar de la Commission, le Service a des « divisions » (*division*), des « chefs de division » (*head of division*), des « directions » (*managing-directorates*) et des « directeurs » (*managing directors*). Il faut souligner que la nomenclature anglaise est particulièrement importante, car les autres langues de travail des institutions européennes (français et allemand) paraissent peu utilisées dans le SEAE : par exemple, l'organigramme du Service est disponible seulement en anglais. La structure du SEAE est anormale également du point de vue matériel. Le Service a deux têtes : un Directeur général administratif, qui est responsable pour les questions « bureaucratiques »,<sup>234</sup> et un Secrétaire général exécutif, qui gère les aspects opérationnels. Avec leurs adjoints, ils forment le « conseil d'administration » (« *Corporate Board* ») (sic) du SEAE, c'est-à-dire l'unité de coordination interne qui dirige les activités du Service. Il est à peine nécessaire de noter que la structure du SEAE est influencée par des modèles qui prévalent dans le secteur privé (pour des raisons qui demeurent obscures).

Si le soutien du SEAE au HR n'implique pas la subordination hiérarchique du Service aux institutions de l'Union, son devoir d'assistance à la Commission et au Conseil doit être interprété comme ayant nature politique. On pourrait se demander si les institutions ont des instruments pour faire respecter ce devoir politique et, plus simplement, pour se faire obéir du SEAE.

## § 2. Possibilité d'une responsabilité politique du SEAE envers d'autres sujets

Bien que le SEAE ne fasse pas partie des institutions de l'UE il pourrait être obligé à servir plusieurs acteurs européens et nationaux, car il est responsable devant eux.

---

<sup>234</sup> Par exemple, c'est le Directeur Général administratif du SEAE, Davide O'Sullivan, qui a signé tous les arrangements précités avec les services de la Commission.

Au niveau politique, il semble tout à fait établi que la responsabilité est l'une de plusieurs méthodes de limiter le pouvoir,<sup>235</sup> qui caractérise les relations dans lesquelles une personne est tenue de répondre pour des activités qui sont conduites sur la base d'un certain degré de délégation.<sup>236</sup> Ainsi, l'entité « responsable » est soumise au moins à deux devoirs politiques : fournir des informations quant à ses actions et souffrir une punition en cas de faute. Le recours à un concept politique comme la « responsabilité » soulève certes des questions méthodologiques pour une recherche juridique. L'utilisation de ce concept est toutefois opportune, car elle nous permet de positionner le SEAE plus précisément dans le cadre institutionnel et constitutionnel de l'UE. D'ailleurs, une telle analyse est possible d'un point de vue juridique, puisque la responsabilité est faite valoir principalement par le biais d'instruments juridiques.

La responsabilité descend de la légitimité. Dans les États démocratiques, l'exercice du pouvoir est censé être délégué par le peuple à des organes élus, qui sont par conséquent responsables devant les *démos*.<sup>237</sup> Les organes non élus peuvent être directement responsables devant les représentants du peuple, et indirectement responsables devant les gens eux-mêmes, comme c'est le cas des gouvernements dans les démocraties parlementaires. Le système de l'UE se caractérise par deux éléments additionnels de légitimité. D'une part, il y a la légitimité « internationale » de l'Union, qui découle de l'attribution de compétences par les États membres, et qui s'exprime à travers les organes intergouvernementaux.<sup>238</sup> D'autre part, il y a la légitimité qui est inhérente au processus d'intégration, et qui se manifeste principalement dans le sujet agissant dans l'intérêt général de l'Union, à savoir la Commission<sup>239</sup> et, partiellement, dans le Parlement (qui représente tous les peuples de l'UE).

---

<sup>235</sup> LINDBERG (S. I.), *Accountability : the Core Concept and Its Subtypes*, Overseas Development Institute Working Paper, 2009, p. 2.

<sup>236</sup> ROMZEK (B. S.) et DUBNICK (M. J.), « Accountability », in SHAFRITZ (J. M.) (sous dir.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview, 1998, p. 6.

<sup>237</sup> Par exemple, voir PHILIP (M.), « Delimiting Democratic Accountability », *57 Political Studies*, pp. 28-53. Pour des analyses juridiques de la responsabilité politique/démocratique, voir VERHEY (L.), KIIVER (P.) et LOEFFEN (S.) (sous dir.), *Political Accountability and European Integration*, Europa Law Publishing, 2009 ; see also, e.g., BIDEGARAY, *La Responsabilité Politique* (Dalloz, 1998) ; RESCIGNO (G. U.), *La Responsabilità politica*, Giuffrè, 1968 ; AZZARITI (G.) (sous dir.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, 2005 ; BRESSMAN (L.), « Beyond Accountability : Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State », *78 New York University Law Review*, 2003, pp. 461-557.

<sup>238</sup> Cf. CONSTANTINESCO (V.), *Compétences et pouvoirs*, cit. supra, p. 418, et CONSTANTINESCO (V.), « La Responsabilité de La Commission Européenne : La Crise de 1999 », *92 Pouvoirs* (2000) : 117-131, p. 130.

<sup>239</sup> DE QUADROS (F.), *Droit de l'Union Européenne : droit constitutionnel et administratif de l'Union Européenne*, Bruylant, 2008.

## Section 2. – Responsabilité politique du Service envers les États membres

La responsabilité du SEAE envers les États membres peut être assurée de deux manières. Elle peut être faite valoir à travers une relation directe entre le Service et les États ; cette forme de responsabilité paraît toutefois assez faible, en dépit des apparences (§ 1). La responsabilité du SEAE peut être faite respecter également par le biais des institutions intergouvernementales, et notamment par le Conseil (§ 2).

### § 1. Une faible responsabilité politique directe

En théorie, il n'y a aucune relation directe entre le SEAE et les États membres. En pratique la situation paraît partiellement différente. Les États membres contrôlent la mise en œuvre des politiques gérées par le SEAE ; qui plus est, ils peuvent toujours le critiquer pour sa conduite (A). Les États pourraient utiliser également leurs fonctionnaires détachés au près du Service pour en modifier les priorités, même si cette stratégie est illégale et probablement rare (B).

#### A. Responsabilité politique du SEAE envers les États membres

Comme on le sait, l'Union a des compétences qui lui ont été attribuées par les États membres et elle les exerce par le biais de ses organes, y compris le SEAE. Par conséquent, il n'y a aucune relation directe entre les États membres et les organes de l'Union, sauf si les Traités affirment le contraire. Puisque les Traités ne prévoient aucune relation directe entre les États membres et le SEAE, une approche formaliste conduirait à exclure toute responsabilité de ce dernier envers les États.

Cependant, une telle lecture n'est pas réaliste. Étant donné que les États membres sont les maîtres des traités, leurs points de vue peuvent difficilement être ignorés par les organes de l'Union. Les mécanismes pour faire valoir la responsabilité politique des organes de l'Union envers les États sont multiples, et ils ne se trouvent pas seulement dans les Traités. Des notes critiques ou des rapports élaborés par les ministères nationaux sont des efficaces moyens pour exercer des pressions sur les organes de l'UE. Ce fut le cas du « *non-paper* » sur le SEAE préparé par plusieurs États membres de l'UE en 2011.<sup>240</sup> Bien que ce document n'avait pas de

---

<sup>240</sup> Non-paper on the European External Action Service from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, 8 December 2011, disponible sur le site du Parlement Européen, <http://www.europarl.europa.eu>.

caractère contraignant, il eut au moins pour effet de placer certaines questions sur l'agenda du HR.

Les États membres peuvent utiliser d'autres mécanismes pour faire valoir la responsabilité du SEAE, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques. C'est le cas, premièrement, de la comitologie, qui est un mécanisme de contrôle des États sur l'exercice des compétences d'exécution de la Commission (au sens de l'article 291 TFUE).<sup>241</sup> La comitologie concerne le SEAE dans la mesure où celui-ci participe à la mise en œuvre des politiques relevant de la compétence de la Commission, c'est-à-dire les actions non-PESC.<sup>242</sup> Le Service est invité par la Commission à participer aux comités traitant des actions préparés par le SEAE, comme dans le domaine de la coopération au développement. Dans ces comités, le Service doit défendre (son propre point de vue et) la position de la Commission.

La comitologie n'est pas directement applicable à la PESC, dont la mise en œuvre est régie par l'article 24 et 26 TUE, plutôt que par l'article 291 du TFUE. Toutefois, puisque le HR et le SEAE mettent en œuvre cette politique sous le contrôle du Conseil, il est évident et logique que les États membres exercent un contrôle dans ce domaine. L'interaction entre les États membres et le SEAE dans la mise en œuvre de la PESC est particulièrement évidente en ce qui concerne la Politique de Sécurité et Défense Commune (PSDC). Le Service contient en effet les organes qui sont chargés de l'appui aux opérations militaires, la conduite des missions civiles de la PSDC, et la structure civilo-militaire de planification stratégique pour les opérations PSDC. Ces organes sont responsables devant les instances du Conseil, à savoir le Comité politique et de sécurité (COPS), qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (article 38 TUE). Puisque le COPS a une nature strictement intergouvernementale, le SEAE est évidemment responsable devant les États membres dans ce cadre.

#### B. La responsabilité (surestimée) des fonctionnaires du SEAE envers les États membres

A première vue, la responsabilité du SEAE envers les États membres semble renforcée par la relation entre ses fonctionnaires et les pays européens. Ce rapport peut être problématique, en particulier, à l'égard de la direction du SEAE. En Mars 2011, la décision du Haut

---

<sup>241</sup> Règlement 182/2011/UE du Parlement et du Conseil, JO 2011 L 55/13 –18.

<sup>242</sup> Voir *infra*.

Représentant HR (2011) 005 a créé le « Comité consultatif sur les nominations » du SEAE.<sup>243</sup> Ce comité conduit les entretiens des candidats aux postes de « management » (chef de division, directeurs, chefs de Délégation) et suggère les procédures de sélection du SEAE.<sup>244</sup> Deux représentants des États membres, sur une base de rotation, siègent au Comité. Cela implique que les pays européens participent dans la gestion du personnel du SEAE, et principalement pour les positions apicales. L'importance de l'influence des États membres ne doit cependant pas être surestimée, car le Comité comprend également un membre de la Commission, qui peut agir de contrepoids aux représentants des États membres. En tout cas, les opinions du Comité ne sont pas contraignantes pour l'AIPN du SEAE, c'est-à-dire le Haut Représentant. On ne peut pas ignorer, d'ailleurs, que les États membres ont un certain degré d'influence dans la gestion du personnel de toutes les institutions européennes, même si aucun document juridique ne le reconnaît explicitement.

La responsabilité politique envers les États membres paraît plus évidente à cause de la composition du Service. Comme d'autres organes de l'Union, le SEAE est partiellement composé d'experts nationaux détachés (END), c'est-à-dire des fonctionnaires des administrations des États membres, qui travaillent pour l'Union sur une base temporaire. Dans la pratique, les END qui travaillent pour le SEAE s'occupent principalement de la gestion des crises, et ils sont des militaires, des policiers et des juges. Leur présence dans le Service est nécessaire, car l'UE, n'ayant pas de police ou d'armée, ne peut les embaucher sur une base permanente. Le Parlement Européen a cependant insisté sur le fait que le SEAE devrait recourir à un nombre « limité » d'END, et seulement « dans des cas particuliers » (article 6-3 Décision SEAE). La préoccupation du Parlement quant à la présence des experts nationaux détachés au sein du SEAE s'explique par le fait que le Service contient d'autres agents des États membres, qui sont extraordinairement nombreux : les diplomates nationaux.

Conformément à l'article 27-3 TUE, le SEAE est composé en majorité par des fonctionnaires en provenance de la Commission et du Conseil, et des membres du personnel des services diplomatiques des États membres, qui sont « nommés en tant qu'agents temporaires. » Les diplomates nationaux ont un poids important au sein du service, car ils devraient représenter au moins un tiers des effectifs du SEAE au niveau de fonctionnaires. Qui plus est, les diplomates nationaux ont des responsabilités significatives : deux ans après la création du

---

<sup>243</sup> PROC HR(2011) 005, 9 March 2011, non publié dans le JO.

<sup>244</sup> *Id.*, article 2(c).

SEAE, leur présence est particulièrement évidente au niveau du « management ». Le rôle des agents nationaux au sein du Service pose naturellement un problème de responsabilité : est-ce que les États membres utilisent leurs fonctionnaires pour limiter le pouvoir du SEAE ? En d'autres termes, pourraient les END et les diplomates nationaux être un « cheval de Troie » des États membres dans l'action extérieure de l'UE ?

La politique du personnel du SEAE semble suggérer une réponse affirmative. Les choix du AIPN (et de ses délégués) devrait être déterminées par trois exigences, énoncées à l'article 6-8 de la Décision SEAE : l'équilibre entre les sexes, l'équilibre géographique et le mérite. La coexistence de la méritocratie et de l'équilibre géographique soulève deux problèmes théoriques. D'une part, la méritocratie et l'équilibre géographique pourraient se contredire : un pays de petite taille pourrait bien avoir beaucoup de diplomates très compétents. D'autre part, la notion de « équilibre géographique » est assez imprécise : comme l'a affirmé le Commissaire pour les relations institutionnelles en 2010, il n'y pas de « quotas nationales » dans le Service ; pourtant, « the landscape of the European Union must be reflected in the External Action Service ».<sup>245</sup>

Ces problèmes ont été résolus dans la pratique en privilégiant systématiquement l'équilibre géographique sur la méritocratie et en assimilant cet équilibre à la distribution de pouvoir en Europe. Ainsi, les trois plus grands États membres sont représentés par le HR (Royaume-Uni), le Secrétaire général du SEAE (France) et un Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques (Allemagne). Les petites et moyenne États ont d'autre postes, moins importants : Directeur général administratif (Irlande) Secrétaire général adjoint pour les affaires administratives (Pologne) et directeur des réactions aux crises (Italie). Si l'administration du SEAE a été nommée à la lumière des préférences des (plus grands) États membres, et pas nécessairement en fonction de la méritocratie, il semblerait que les agents du SEAE devraient être en quelque mesure responsables envers leur « sponsors » étatiques.

La conclusion ci-dessus semble être renforcée par le fait que les États membres ont prévu les moyens nécessaires pour faire valoir la responsabilité des fonctionnaires du SEAE. Les fonctionnaires nationaux détachés auprès du SEAE ne passent qu'une partie de leur carrière dans le Service ; les diplomates nationaux, en particulier, sont censés passer entre quatre et dix ans à Bruxelles. En principe, chaque État membre doit fournir à ses diplomates détachés

---

<sup>245</sup> LECLERCQ (C.), GOTEV (G.) et WILLIAMS (A.), « Sefcovic : the EEAS to reach balanced representation by 2013 », Euractiv, 20 mars 2010, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).

au près du SEAE une garantie de réintégration immédiate au terme de leur période dans le Service (article 6-11 Décision SEAE). Cependant, les institutions de l'UE ne semblent pas avoir d'instruments pour assurer le respect de cette disposition. Par conséquent, il est évident que tout fonctionnaire national ayant un comportement « inamical » envers son administration pourrait être sanctionné.

Cette lecture du rôle des fonctionnaires détachés au près du Service n'est pas entièrement trompeuse, mais paraît excessivement pessimiste. Les États membres ne détachent pas leurs fonctionnaires avec le seul but de promouvoir les intérêts nationaux. Dans certains cas, les États veulent améliorer la coordination entre les administrations nationales et européennes, en fournissant à l'UE une expertise qui est uniquement présente au niveau national.<sup>246</sup> Un tel désir des États membres est légitime et favorable à la cohérence de l'action extérieure et à son efficacité : il y a certainement de nombreux aspects de la politique étrangère auxquels l'UE ne peut pas faire face en autonomie pour manque d'expertise ou de ressources, et le détachement des fonctionnaires nationaux apparaît comme un moyen pragmatique de résoudre ce problème. Le détachement des diplomates nationaux peut également bénéficier les administrations nationales, en leur donnant un aperçu des procédures de l'UE et de son *modus operandi*, ce qui favorise la compréhension mutuelle entre les services et l'efficacité de l'action européenne.<sup>247</sup>

L'intérêt des États membres pour la coordination européenne, cependant, n'explique pas leur obsession pour la nomination de leurs propres citoyens aux positions apicales du Service. Apparemment, ce phénomène n'est pas généré seulement par une lutte de pouvoir, mais il dépend surtout d'une recherche de visibilité. La nomination des fonctionnaires d'une certaine nation peut être une fin en soi pour un gouvernement, qui peut la présenter comme un succès politique, alors que l'absence de représentation visible peut être perçue comme un échec. Comme l'a affirmé un fonctionnaire du SEAE, « l'Italie ne pourrait pas accepter de recevoir seulement 12 postes, lorsque la France en obtient 25 ».<sup>248</sup> La couverture journalistique et académique de ce sujet, paradoxalement, renforce cette perception trompeuse, car elle présent

---

<sup>246</sup> SUVARIEROL (G.) et VAN DEN BERG (C.), « Bridge Builder Or Bridgeheads in Brussels? the World of Seconded National Experts », in GEUIJEN (K.) et al. (sous dir.), *The New Eurocrats : National Civil Servants in EU Policy-Making*, Amsterdam University Press, 2009. Voir également TRONDAL (J.), « Governing at the Frontier of the European Commission : the Case of Seconded National Officials », *29 West European Politics*, 2006, pp. 147-160.

<sup>247</sup> Cette motivation a été confirmée par trois fonctionnaires de la Commission (septembre 2012) et deux fonctionnaires du SEAE (août 2012), pendant des entretiens conduites par l'auteur.

<sup>248</sup> Entretien, août 2012.

souvent l'équilibre (ou déséquilibre) géographique du SEAE comme indice de l'équilibre (ou déséquilibre) de pouvoir en Europe.<sup>249</sup>

Par conséquent, même si on ne peut pas exclure que certains fonctionnaires nationaux détachés auprès du SEAE soient effectivement responsables envers leurs propres pays, cette responsabilité ne peut pas être postulée. Il est donc nécessaire de regarder de plus près à la façon dont les agents nationaux se comportent. Du point de vue formel, les agents nationaux devraient être traités, et devraient se comporter, comme les fonctionnaires permanents du SEAE, car tout le personnel du Service « devrait s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union » (article 6-4 Décision SEAE). La praxis semble confirmer le respect de cette disposition. La littérature sur les END suggère que les agents nationaux détachés auprès de l'UE, en général, règlent leur conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Comme l'a bien résumé un END cité par Suvarieriol et Van der Berg : « l'expertise est la chose la plus importante. Nous ne sommes pas les représentants des États membres. Ils sont au sein du Conseil ».<sup>250</sup> Qui plus est, il semblerait que même les diplomates nationaux opérant dans les structures du Conseil développent une certaine sensibilité aux priorités de l'UE.<sup>251</sup> Les entretiens conduits par l'auteur signalent que, s'il est vrai que les diplomates de certaines nationalités,<sup>252</sup> et certaines personnes qui se trouvent aux niveaux hiérarchiques les plus élevés, paraissent influencés par les priorités nationales, en général les diplomates nationaux ne se comportent pas très différemment des agents permanents. Par conséquent, il semble inapproprié de qualifier les agents du SEAE en tant qu'une source de responsabilité envers les États membres.

## § 2. Une responsabilité politique forte envers les organes d'États

La « légitimité internationale » qui caractérise les États membres concerne également les organes intergouvernementaux, en raison de leur composition. Le SEAE a une responsabilité

---

<sup>249</sup> Voir, en particulier, IVAN (P.), *a European External Action Service of the Whole Union? Geographical and Gender Balance Among the Heads of EU Delegations*, EPIN, 2011.

<sup>250</sup> SUVARIERIOL et VAN DER BERG, *op. cit.*, p. 118. Voir également TRONDAL (J.), *op. cit.*

<sup>251</sup> Cf. JUNCOS (A.) et POMORSKA (K.), *Playing the Brussels Game : Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups*, European Integration Online Papers, 2006 : « those that left the capitals and started working in Brussels felt the growing gap between themselves and their colleagues from the ministry. One of them observed that in Brussels " everything changes faster, when it comes to the mentality of the diplomats " and that the people in the capital " become frustrated, as they feel that we are getting further away and then the lack of understanding appears". »

<sup>252</sup> Un fonctionnaire de la Commission (septembre 2012) et un fonctionnaire du SEAE (mars 2012) ont suggéré que les diplomates britanniques sont influencés par les priorités nationales. Un fonctionnaire du SEAE (mars 2012) a souligné que les diplomates français sont assez « nationalistes », tandis que les allemandes le sont moins.

limitée envers le Conseil européen, qui ne peut que difficilement sanctionner la conduite du Service (A). Le SEAE a une responsabilité plus forte envers le Conseil, car il fonctionne comme son administration (B).

#### A. Une responsabilité limitée envers le Conseil européen

La lettre de l'article 18 TUE semble suggérer que le SEAE est responsable envers le Conseil européen, parce que le HR est étroitement lié à cette institution. Le HR est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée ; l'institution peut également mettre fin à son mandat selon la même procédure. Cela implique que le HR devrait être apprécié par une majorité d'États membres. Puisque le SEAE est, par définition, lié au HR, on pourrait aisément soutenir que le service est responsable envers le Conseil européen.

Cette lecture formaliste des Traités, cependant, n'est pas totalement satisfaisante. Le Haut Représentant n'est pas nommé uniquement à cause de sa proximité politique à la majorité des États membres. Sa nomination n'est pas effectuée dans le vide, mais dans le contexte d'interactions répétées entre les décideurs. En outre, la nomination du HR est influencée par la préférence d'organismes autres que les États membres : puisque le HR est également vice-président de la Commission, et celle-ci est approuvée par le Parlement européen, les préférences de ces institutions doivent être prises en considération. Le processus de nomination du HR clarifie cette question : Catherine Ashton n'était peut-être pas la candidate la plus probable pour ce poste, mais elle possédait un certain nombre de caractéristiques qui la rendait un HR « parfait ». Puisque le Parti populaire européen et les États membres avaient convenu de nommer un homme conservateur provenant d'un État membre de taille moyenne comme président de la Commission, et un homme conservateur provenant d'un petit pays comme président du Conseil européen, il paraît logique de nommer une femme issue d'un parti de gauche et provenant d'un grand État membre au poste de HR.<sup>253</sup> Cela montre que C. Ashton n'a pas été choisie uniquement en raison de sa fiabilité aux yeux des États membres, mais à cause d'autres caractéristiques, comme sa nationalité, son appartenance politique, et son sexe.

Ces facteurs influent évidemment la permanence du HR dans sa position. Si la menace de sanctions de la part du Conseil européen pourrait théoriquement limiter le pouvoir du HR,

---

<sup>253</sup> BARBER (T.), « The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton », 48 *Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 55-67.

cette menace devrait toutefois être crédible pour avoir des effets pratiques.<sup>254</sup> Puisque le choix de nommer le Haut Représentant dépend de délicats équilibres politiques, il semblerait que le Conseil européen peut difficilement lui demander de démissionner. Par conséquent, la responsabilité du HR, et du SEAE, envers cette institution, paraît ne pas être trop évidente.

## B. Le SEAE, un serveur du Conseil

Le SEAE devrait assister le HR dans l'exercice de toutes ses fonctions, y inclus la présidence de la formation affaires étrangères du Conseil (CAE).<sup>255</sup> Cette fonction est particulièrement importante, car le CAE est le seul organe de décision qui est responsable de l'ensemble de l'action extérieure (PESC et non-PESC).<sup>256</sup>

Le SEAE contribue au travail du CAE principalement par la rédaction de son ordre du jour et en intervenant dans les organismes qui préparent le travail du Conseil. Comme on le sait, les organes préparatoires du Conseil sont le Comité des représentants permanents (COREPER), qui est composé des représentants diplomatiques des États membres et prépare les travaux du Conseil,<sup>257</sup> et d'autres Comités et Groupes de travail, composés de représentants des États membres, qui préparent les travaux du COREPER.<sup>258</sup> Les organes préparatoires n'adoptent pas d'actes juridiques, mais ils jouent un rôle crucial, dans la mesure où les compromis politiques sont souvent atteints dans leur sein.<sup>259</sup> Ces compromis sont favorisés par leurs présidents, qui déterminent dans quel ordre les sujets sont abordés, assurent le bon déroulement des discussions et tirent des conclusions sur les sessions des organes.<sup>260</sup> Avant la réforme de Lisbonne, le COREPER, les comités et les groupes de travail étaient présidés par des représentants de la présidence tournante. La création du SEAE a modifié ces dispositions. A l'heure actuelle, tandis que le COREPER est présidé par la présidence tournante,<sup>261</sup> environ

---

<sup>254</sup> Cf. CONSTANTINESCO (V.), *La Responsabilité de La Commission Européenne*, *cit. supra.*, à la p. 120: « certes, l'on sait que, dans les régimes parlementaires, la menace de la motion de censure est un moyen pour la majorité de l'Assemblée de contraindre le gouvernement à l'entendre sinon à l'écouter : encore faut-il, pour que la menace soit efficace, que l'emploi de la motion de censure soit crédible... ».

<sup>255</sup> Article 18(3) TUE.

<sup>256</sup> Décision du Conseil 2009/937/UE, Annexe (ci-après « Règlement Intérieur du Conseil »), article 2(5), JO 2009 L 325/35.

<sup>257</sup> Article 16(7) TUE et article 240 TFUE.

<sup>258</sup> A l'heure actuelle, il y a environ 140 comités, cf. Document du Conseil. 12223/12, non publié au JO.

<sup>259</sup> LEWIS (J.), « National Interests : Coreper », in PETERSON et SHACKLETON (sous dir.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2006, pp. 315-337 ; voir également CONSTANTINESCO (V.), *Compétences et pouvoirs*, *cit. supra.*, p. 343-345.

<sup>260</sup> Handbook of the Presidency of the Council of the European Union, Document du Conseil 3835/2/11 REV 2, 16 novembre 2011, pp. 32-43.

<sup>261</sup> Article 19-4 du règlement intérieur du Conseil, *cit. supra.*

la moitié des comités des relations extérieures et groupes de travail est présidée par le SEAE.<sup>262</sup>

Si le Service joue un rôle central dans la prise de décisions du Conseil, l'institution peut sanctionner efficacement le manque d'efficacité du SEAE. Le Service doit être attentif à ne pas déplaire aux membres du Conseil, car ils peuvent réagir par le biais des instruments mentionnés dans les paragraphes précédents. Par exemple, en 2011, certains États membres ont subtilement, mais publiquement, critiqué le SEAE pour ne pas avoir circulé les documents préparatoires du CAE suffisamment à l'avance.<sup>263</sup> Qui plus est, le Conseil peut rétablir la présidence tournante dans sa position ancienne, puisque le rôle du SEAE est prévu seulement par les règles intérieures du Conseil, adoptées sur la base de l'autonomie organisationnelle de l'institution.

### Section 3. – Responsabilité politique du Service envers les organes « communautaires »

Si le SEAE est lié au États membres, il n'est pas détaché des institutions ayant des priorités plus « européennes ». Il est vrai que le Service a une faible responsabilité « démocratique », car le Parlement européen n'a pas une forte influence sur le SEAE (§1). La Commission, cependant, peut contrôler de près certaines activités du Service, car ce dernier fonctionne comme un département de l'institution (§ 2).

#### § 1. Une faible responsabilité « démocratique »

Le Parlement Européen, au moins en théorie, acquiert sa légitimité de son élection par les citoyens.<sup>264</sup>

La Décision SEAE mentionne le soutien et la coopération du Service avec le Parlement européen, et elle précise que le HR devrait présenter des rapports sur le SEAE à

---

<sup>262</sup> Document du Conseil 12223/12, *cit. supra*, p. 7.

<sup>263</sup> Non-paper on the European External Action Service, *cit. supra*, point 1.

<sup>264</sup> MESTRE (C.), « Le Parlement », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, p. 117-132, p. 119. Voir également PETIT (Y.), « Le Traité de Lisbonne et le renforcement du Parlement Européen », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (sous dir.), *Les Transformations du Droit public*, La mémoire du droit, 2010, p. 97-142.

l'institution.<sup>265</sup> Ni la Décision ni les Traités, cependant, clarifient le régime applicable à la responsabilité démocratique du SEAE.

Le rapport du Service avec le PE peut être déterminé, en premier lieu, sur la base de la position du HR. Dans cette perspective, la responsabilité démocratique du SEAE semble plutôt limitée. Alors que l'article 230 TFUE affirme que la Commission doit répondre aux questions qui lui sont posées par le Parlement, aucune disposition ne précise que le HR devrait répondre aux représentants des citoyens européens. En outre, alors que la Commission peut être censurée par le Parlement européen et le HR peut être contraint à démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission, il ne peut pas être contraint de renoncer à ses prérogatives dans le domaine de la PESC et au sein du Conseil.

Néanmoins, le HR est indirectement responsable devant le Parlement européen par d'autres moyens. Il est soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen lorsque ce dernier approuve la Commission en bloc.<sup>266</sup> Ainsi, une très forte opposition au HR de la part du Parlement européen peut rendre impossible la nomination de la Commission. Une telle forme de responsabilité « indirecte » est renforcée par le fait que le HR doit démissionner lorsque le président de la Commission, qui est responsable envers le PE, le lui demande.<sup>267</sup> Ainsi, le PE peut agir sur le HR à travers le Président de la Commission.

La responsabilité démocratique du SEAE est partiellement renforcée par sa relation directe avec le Parlement. D'une part, le SEAE doit prendre en considération l'avis du Parlement, car celui-ci co-décide l'adoption du budget, et peut réduire le budget administratif du service.<sup>268</sup> D'autre part, le PE peut superviser certaines activités de mise en œuvre du SEAE dans le contexte des procédures de comitologie.<sup>269</sup> Le Parlement européen a un « droit de regard » dans ces procédures, et il peut indiquer à la Commission que, à son avis, un projet d'acte de mise en œuvre excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base.<sup>270</sup> Puisque le

---

<sup>265</sup> Article 3-4 Décision SEAE.

<sup>266</sup> Article 17-7 TUE.

<sup>267</sup> Article 17-6 TUE.

<sup>268</sup> Cf. PETIT (Y.), « Les finances de l'Union Européenne dans le projet de Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 191-202.

<sup>269</sup> Sur l'exécution du droit de l'UE voir BARATTA (R.), « Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'unione », *Diritto dell'unione Europea*, 2011, pp. 565-583 ; DUBOS (O.) et GAUTIER (M.), « Les actes communautaires d'exécution », in AUBY (J. B.) et DUTEIL de la ROCHERE (J.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, p. 127.

<sup>270</sup> Voir l'article 291(3) TFEU et le Règlement du Parlement et du Conseil 182/2011/UE, JO 2011 L 55/13 –18, article 11.

Service aide un vice-président de la Commission, il peut être administrativement responsable de la mise en œuvre de certaines politiques ; par conséquent, il peut représenter l'institution dans certains comités. Dans cette perspective, le SEAE est en partie responsable devant le Parlement européen en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques de l'Union. Il faut toutefois souligner que le droit de regard du Parlement européen ne s'étend pas à la mise en œuvre de la PESC, qui est effectuée directement par le SEAE, sous l'autorité du Haut Représentant, en dehors du cadre de la Commission.

Afin de renforcer ces formes faibles de responsabilité le Parlement européen a demandé au HR d'adopter une déclaration sur la responsabilité politique dans le cadre des négociations en vue de l'approbation de la Décision SEAE.<sup>271</sup> La plupart des dispositions contenues dans ce document sont probablement non contraignantes. D'un côté, la lettre de la Déclaration semble indiquer que le HR voulait donner au Parlement européen un rôle de supervision dans le domaine de la PESC<sup>272</sup> : en considérant que les organes de l'UE ne peuvent pas modifier la répartition des compétences définie dans les traités, il est évident que le HR n'avait pas l'intention de stipuler un accord juridique. De l'autre côté, la plupart de ces engagements paraît assez vague ou conditionnée à l'adoption d'accords ultérieures entre le HR et le Parlement.<sup>273</sup> Malgré son caractère « *soft* », la Déclaration est importante, car elle rend évidentes les attentes du PE par rapport à l'activité du SEAE.

La Déclaration peut être divisée analytiquement en trois parties. La première contient des engagements politiques concernant la transparence du SEAE vis-à-vis les citoyens et le Parlement. Ces engagements intéressent principalement les « échange de vues » entre le Parlement et les hauts fonctionnaires du SEAE : les Chefs de Délégation sont tenus de participer à des échanges de vues avec le Parlement européen, avant de prendre service ; de même, les Chefs de Délégations, les chefs des missions PSDC et les hauts fonctionnaires du SEAE peuvent être tenus de participer à des séances des commissions parlementaires afin de

---

<sup>271</sup> Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, JO 2010 C 210/1.

<sup>272</sup> Cf., par exemple, le premier point de Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, *cit. supra*: « S'agissant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la HR consultera le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de ladite politique ».

<sup>273</sup> Cf., par exemple, le point 5 de la Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, *cit. supra* : « La HR répondra favorablement au Parlement européen lorsqu'il demande que les chefs de délégation nouvellement nommés dans les pays et organisations que le Parlement juge stratégiquement importants se présentent devant la commission AFET pour un échange de vues (qui n'est pas une audition) avant leur entrée en fonctions. Il en ira de même pour les représentants spéciaux de l'Union européenne. *Ces échanges de vues se dérouleront dans une configuration convenue avec la HR, en fonction de la sensibilité et de la confidentialité des sujets abordés.* » (italiques par l'auteur).

fournir des informations.<sup>274</sup> Il est improbable que le PE puisse faire valoir ces engagements. Il est vrai que le Parlement a déjà transformé les auditions Commissaires dans une véritable forme de contrôle politique, comme la nomination (manquée) du Commissaire Buttiglione l'a démontré.<sup>275</sup> Cependant, un tel développement est improbable dans le contexte des relations avec le SEAE, parce que le PE n'a aucun instrument de pression directe sur le SEAE ou le HR.

La responsabilité du SEAE envers le Parlement européen semble être plus forte dans une deuxième zone, relative à des arrangements mutuellement bénéfiques. Dans sa déclaration, le HR a affirmé que le Parlement européen sera consulté sur l'identification et la planification des missions d'observation électorale.<sup>276</sup> Compte tenu de l'expertise évidente du Parlement européen en ce qui concerne les élections, on peut s'attendre à ce que le SEAE soit assez coopératif sur ce point, au moins en raison de son propre intérêt. Dans ce cas, cependant, la relation entre le Parlement et le SEAE ressemble le dialogue entre deux organismes fonctionnellement similaires, plutôt que le rapport d'un organisme responsable envers l'autre.

La responsabilité du SEAE est plus évidente dans une troisième zone, relative aux domaines où le PE peut sanctionner le Service. Ceci est le cas de la fourniture d'informations relatives aux missions de la PESG financées par le budget de l'UE.<sup>277</sup> Puisque le financement de ces missions dépend également de la volonté du Parlement européen, en sa qualité d'autorité budgétaire, il est évident que le Service doit prendre en considération les points de vue de l'institution. Similairement, le SEAE est probablement obligé *de facto* à fournir des informations quant à la négociation d'accords internationaux pour la conclusion desquels le consentement du Parlement est nécessaire,<sup>278</sup> car un manque grave de coopération de la part du SEAE pourrait conduire à la non-approbation de l'accord qui est en cours de négociation.

En résumé, les éléments de responsabilité liant le service concernent principalement la mise en œuvre des politiques non-PESG, l'exécution financière et la négociation d'accords internationaux. En général, toutefois, le SEAE, contrairement à la Commission européenne, paraît faiblement responsable devant le Parlement européen.

---

<sup>274</sup> Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, *cit. supra*, points 5 et 7.

<sup>275</sup> Cf. ZUCCA (L.), « The Barroso Drama : All Roads Lead to Rome », 1 *European Constitutional Law Review*, 2005, pp. 175-181.

<sup>276</sup> Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, *cit. supra*, point 9.

<sup>277</sup> *Id.*, point 1.

<sup>278</sup> Cf. Déclaration de la haute représentante sur la responsabilité politique, *cit. supra*, point 2.

## § 2. Le SEAE, un service de la Commission *de facto*

Puisque le SEAE est un service d'un Vice-président de la Commission, on peut faire l'hypothèse que le SEAE fonctionne à peu près comme un service de la Commission et est presque entièrement responsable devant le Collège des commissaires. Cette hypothèse paraît étayée par le fait que, quand le SEAE opère dans la zone de responsabilité de la Commission, il doit agir sur la base des instructions de l'institution.<sup>279</sup> Cela implique que la Commission peut demander des informations au SEAE, ce qui permet à la Commission de s'acquitter de ses fonctions de prise de décision et de représentation extérieure. De plus, la Commission fixe les procédures que le SEAE doit respecter quand il opère dans le domaine de pertinence de la Commission.<sup>280</sup> Ces procédures ont été codifiées, en partie, dans deux documents internes de la Commission : le « Vademecum on working relations with the European External Action Service » (ci-après « Vademecum »)<sup>281</sup> et les « Working Arrangements between Commission Services and the EEAS in relation to external relations issues » (ci-après « Working Arrangements »).<sup>282</sup> Il faut souligner, toutefois, qu'on ne peut pas obtenir l'application de ces documents par voie juridictionnelle, car ils concernent l'organisation interne de la Commission.<sup>283</sup> En particulier, bien que les Working Arrangements aient été approuvés par le Service,<sup>284</sup> ils ne sauraient pas être interprétés comme un accord contraignant, car ils concernent des aspects opérationnels, qui ne relèvent pas de l'autonomie du SEAE.<sup>285</sup>

Peut la Commission faire valoir la responsabilité du SEAE ? En principe, la Commission peut compter sur la menace la plus radicale, c'est-à-dire la démission du HR. Le HR/VP doit en effet exercer les fonctions qui lui sont dévolues par le Président de la Commission sous son autorité. Ce dernier doit par conséquent être en mesure de demander au HR de démissionner. Cependant, le HR est nommé par le Conseil européen, qui, conformément à l'article 18-1 TUE, a également le pouvoir de lui demander de démissionner, à la majorité qualifiée. Comment est-ce que ces deux allégeances concurrentes peuvent coexister ? L'article 17-6

---

<sup>279</sup> Cf. article 2-1 et-2, article 2-2 et article 6-4 de la Décision SEAE.

<sup>280</sup> Cf. article 3-2 de la Décision SEAE et article 18-4 TUE.

<sup>281</sup> Commission, Vademecum on working relations with the European External Action Service, SEC (2011)1636, non publié dans le JO.

<sup>282</sup> Commission, Working Arrangements between Commission Services and the EEAS in relation to external relations issues, SEC(2012) 48, 10 janvier 2012, non publié dans le JO.

<sup>283</sup> Cf. arrêt C-366/88, *France/Commission*, [1990] Rec. p. I-3571, par. 11 ; arrêt T-258/06, *Allemagne/Commission*, [2010] Rec. p. II-2027, par. 28 ; arrêt C-303/90, *France/Commission*, [1991] Rec. p. I-5315, par. 10 ; arrêt C-57/95, *France/Commission*, [1997] Rec. p. I-1627, par. 9.

<sup>284</sup> Entrevue avec deux fonctionnaires de la Commission (septembre 2012) et d'un fonctionnaire du SEAE (août 2012).

TUE prévoit une solution apparemment contradictoire : « le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande. » On pourrait donc soutenir que Conseil européen conserve l'ultime pouvoir de décision relativement à la démission du HR. Une interprétation téléologique des Articles 17-6 et 21-3 TUE, cependant, conduit à la conclusion inverse : si le HR doit promouvoir la coordination de la politique étrangère européenne, fonctionnellement à sa cohérence, il doit coopérer avec tous les plus importants décideurs, y compris la Commission et les gouvernements des États membres représentés au sein du Conseil Européen. Par conséquent, la HR doit jouir de la confiance des deux institutions. Le mécontentement de l'une des deux est suffisante pour rendre le travail de l'RH « impossible », et justifie la nécessité de sa démission : soit le Conseil européen, soit la Commission peuvent demander au HR de démissionner. Il est évident que, dans le cas de conflits interinstitutionnels, il serait prudent pour le HR, et le SEAE, de ne pas prendre parti, pour ne pas compromettre leur position de médiateurs. Comme indiqué ci-dessus, cependant, la démission du HR est un événement peu probable, en raison des équilibres délicats qui influent sur le choix du Haut Représentant.

Il y a un autre, et plus directe, raison pour laquelle le SEAE devrait essayer de ne pas déplaire à la Commission : l'institution peut restreindre directement le champ d'action du service. Si le HR/VP s'occupe des relations extérieures au sein de la Commission, ses responsabilités ne concernent pas automatiquement *toutes* les politiques extérieures de l'institution. En particulier, le HR/VP, comme le Commissaire aux relations extérieures avant lui, n'est pas entièrement responsable pour les politiques relatives au commerce, au voisinage et à la coopération au développement, c'est-à-dire les plus importantes politiques extérieures de la Commission. Par conséquent, si le SEAE veut avoir un rôle significatif dans l'activité de l'institution, il doit la convaincre à lui déléguer des pouvoirs. Même si la Commission opère cette délégation, elle peut la retirer en tout moment, sur la base de son autonomie d'organisation interne. Par conséquent, si le SEAE ne transmet pas les informations demandées par la Commission, ou il ne respecte pas ses procédures ou ses instructions, l'institution peut le sanctionner en retirant sa délégation de pouvoir.

---

<sup>285</sup> D'ailleurs, les Working arrangements ont été approuvés formellement par la Commission, et ils sont contenus dans un acte de la Commission (et non du SEAE).

En ce sens, la relation entre la Commission et le SEAE semble imiter la relation hiérarchique existant entre la Commission et ses services. Cette analogie, cependant, ne devrait pas être exagérée. Toutes les bureaucraties, y compris les services qui assistent la Commission, doivent bénéficier d'une certaine marge de manœuvre afin d'accomplir leurs tâches.<sup>286</sup> La discrétion du SEAE vis-à-vis de la Commission est encore plus importante, car la carrière de ses fonctionnaires n'est pas décidée par l'institution, et le Service a une agenda politique différente (et déterminée par le HR).

La Commission est sans doute bien consciente de ces difficultés. Cela peut expliquer pourquoi, à l'heure actuelle, le Collège des commissaires n'est pas particulièrement enclin à déléguer l'exécution de tâches importantes au SEAE. Qui plus est, le Service n'est pas chargé de plusieurs responsabilités qui relevaient précédemment de la DG RELEX, comme, par exemple, la représentation de la Commission devant d'autres organes. Ce manque d'enthousiasme de la part de la Commission n'était guère inattendu. Cela peut expliquer pourquoi le législateur a jugé qu'il était approprié d'obliger la Commission à déléguer au SEAE une partie des responsabilités de ses services, à travers la Décision SEAE, notamment dans les domaines de la coopération internationale et de la diplomatie.<sup>287</sup> Cette interférence soulève une question : si la Commission ne délègue pas ses pouvoirs au SEAE, comment peut-elle influencer son comportement ? La réponse à cette question est prévue dans la même Décision SEAE, qui affirme explicitement que le SEAE doit respecter les instructions et les procédures de la Commission et il doit lui fournir des informations.<sup>288</sup> Par conséquent, même si la Commission perd un outil important pour la mise en œuvre de la responsabilité du SEAE, elle maintient les instruments qui sont nécessaires afin de superviser ses activités.

\*

\*      \*

Le SEAE est une identité « floue », car il est lié aux représentants de différentes approches à l'intégration européenne, même si de manières différentes et difficilement lisibles. Le Service est surtout responsable envers la Commission et le Conseil, car il agit comme un département de ces institutions. Il est évident que la caractérisation du SEAE comme « service » permet

---

<sup>286</sup> Cf. SMITH (B.) et LICARI (M. J.), *Public Administration: Power and Politics in the Fourth Branch of Government*, Oxford University Press, 2006.

<sup>287</sup> Cf. les articles 5 et 9 de la Décision SEAE.

<sup>288</sup> Cf. les articles 5-3 et 9-1 de la Décision SEAE.

cette intégration, qui est favorable à une efficace coordination de l'action extérieure. Le Service est lié également, d'une manière plus faible, aux États membres et au Parlement, notamment en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre des politiques.

Le SEAE peut donc être considéré comme un serveur de l'approche intergouvernementales et de la méthode communautaire à la fois. L'inconvénient évident de cette situation est que le fonctionnement du service dépend de l'équilibre précaire de ces visions, et des entités qui les soutiennent. Le Service peut alors fonctionner seulement s'il ne s'identifie avec aucune de ces approches, mais cherche toujours à les rendre compatibles.

## Conclusion de la première partie

Le SEAE a été créé pour promouvoir la cohérence de la politique étrangère. La praxis démontre que cette cohérence dépend d'une efficace coordination des approches « communautaire » et intergouvernementale, qui peut être définie comme « méthode l'Union ». Le SEAE reflète ce souci de coordination, car il est « transversale » à l'action extérieure. D'une part, il assiste le Haut Représentant, qui doit assurer la cohérence au niveau politique. D'autre part, il a l'autonomie nécessaire à ne pas encombrer le Haut Représentant avec des tâches administratives et, surtout, à s'intégrer dans d'autres organes, et notamment la Commission et le Conseil. Il est évident, par conséquent, que le SEAE a une nature « anormale » et difficilement compréhensible, précisément parce qu'il est l'expression d'une nouvelle approche à l'action extérieure, c'est-à-dire la méthode de l'Union.

Est-ce que cette nouvelle identité est suffisante à garantir une cohérence accrue ? On peut en douter : la tension entre les différentes approches à l'intégration européenne n'a pas été éliminée, mais elle survit tout autour du Service. Il est nécessaire, par conséquent, d'évaluer plus précisément la capacité du Service à éliminer cette tension. En d'autres mots, il faut analyser la contribution pratique du SEAE à la cohérence, et les solutions juridiques qu'on a (ou qu'on aurait dû) utiliser, pour promouvoir la synergie des politiques européennes et l'unité dans la représentation extérieure.

Seconde partie

La contribution du SEAE à la cohérence  
de la politique étrangère

La création d'une entité chargée de la promotion de la cohérence de l'action extérieure peut être d'importance relative, même si elle a été conçue précisément pour coordonner la politique étrangère. La valeur ajoutée du SEAE réside, en fait, dans sa capacité à assurer la cohérence dans la pratique.

La séparation des différentes actions extérieures reste un obstacle pour le SEAE, qui peut difficilement assurer leur synergie. Dans un secteur spécifique, la coopération internationale, le législateur a pourtant choisi d'adopter une interprétation « flexible » de la délimitation des compétences, pour garantir une meilleure coordination des actions de l'Union. Cette solution est de grande pertinence, car elle pourrait, et devrait, être répliquée dans d'autres zones (Titre I).

L'unicité de la représentation internationale paraît encore plus menacée, car plusieurs entités parlent au nom de l'Union. Une exception à la fragmentation de l'action extérieure est prévue, par contre, en ce qui concerne la diplomatie de l'Union. La Commission a toujours essayé de faire accepter l'Union comme un acteur diplomatique *quasi* étatique. Après la réforme de Lisbonne, l'UE est en mesure de conduire une diplomatie complète. La praxis contemporaine suggère que l'UE est en effet considérée comme un acteur diplomatique largement semblable à un État, même s'il y a encore certaines différences entre le statut de l'Union et celui d'un sujet souverain. La création du SEAE est destinée à renforcer l'UE comme acteur diplomatique, car le législateur a interprété le droit primaire d'une manière favorable à la cohérence, afin d'assurer l'unité des missions diplomatiques de l'Union. Cela permet de renforcer l'unité de la diplomatie des États membres, parce que le SEAE peut coordonner de manière efficace toutes les missions européennes (Titre II).

# Titre I. – Le SEAE, promoteur de synergie dans la mise en œuvre des actions extérieures

La synergie de la mise en œuvre des actions extérieures européennes dépend de la coordination de plusieurs acteurs, dans la phase législative et exécutive. Le SEAE participe aux fonctions législative et exécutive de l'Union, transversalement à la division entre politiques « communautaires » et intergouvernementales. Par conséquent, sa coordination « douce » peut faciliter le dialogue et la coopération des différents acteurs. Cependant, le Service ne peut pas garantir une coordination efficace, car les institutions, et notamment la Commission, peuvent entraver ses activités (Chapitre 1). Conscient de ces problèmes, le législateur a interprété les Traités à la lumière du principe de cohérence/*coherence*, afin de permettre au Service d'exercer une coordination « dure » dans un domaine où la cohérence est particulièrement importante, c'est-à-dire la coopération internationale, à travers une participation directe aux travaux de la Commission (Chapitre 2).

## Chapitre 1. – Une coordination « souple », mais insuffisante : participation du SEAE à la gestion des actions extérieures

Comme on le sait, les organes de l'Union ne déduisent pas leurs compétences d'un principe abstrait, tels que la « séparation des pouvoirs », mais ils n'ont que les compétences qui leur sont attribuées par les Traités. C'est dans ce sens que la Cour parle d'un « équilibre institutionnel »,<sup>289</sup> dont la protection est désormais prévue par l'article 13-2 TUE.

Les pouvoirs du SEAE dans la gestion des politiques de l'UE doivent donc provenir d'une attribution de compétences contenue dans les traités. Considérant que le Service n'a pas de compétences propres, ses tâches doivent être identifiés sur la base des attributions du Haut Représentant et des autres entités auxquelles le SEAE est directement ou indirectement rattaché. Grâce à ces pouvoirs, le SEAE peut promouvoir une certaine coopération dans les phases législative et exécutive (Section 1). Pourtant, cette coopération n'est pas suffisante à

---

<sup>289</sup> Voir *inter alia* les affaires jointes 188-190/80, [1982] Rec. p. 2545, point 6.

garantir une réelle coordination, car les institutions peuvent toujours préférer la défense de leurs prérogatives à la promotion de la synergie des actions extérieures. Cela devient évident à travers une analyse d'un cas d'étude, la politique de sécurité : bien que le SEAE soit capable d'influencer plusieurs actions relatives à la sécurité, il n'arrive pas à assurer leur cohérence sans la coopération volontaire de la Commission (Section 2).

## Section 1. – Le SEAE et la distribution des pouvoirs relatifs à la gestion des politiques étrangères

Les compétences attribuées au Haut Représentant, ainsi que le rapport directe entre le SEAE et les institutions de l'UE, permettent au Service de promouvoir la coopération dans la formation des politiques de l'UE. La participation aux activités du Conseil, concernant la plupart des politiques extérieures de l'UE, donne au SEAE la possibilité de favoriser la cohérence de la phase législative (§ 1). La coopération avec les services de la Commission, conduite en parallèle avec la gestion directe de la PESC, permet au SEAE de promouvoir la cohérence de la phase exécutive (§ 2).

### § 1. Participation du SEAE à la phase législative : une division du travail pragmatique

Dans l'UE, le pouvoir législatif *lato sensu* est partagé par de nombreux organismes, car les Traités attribuent à plusieurs entités la capacité à produire du droit dérivé. D'une manière générale, cependant, le pouvoir législatif est considéré comme essentiellement concentrée dans deux institutions : le Parlement et le Conseil. Dans les zones non-PESC, les deux institutions agissent souvent comme des « co-législateurs », et le Conseil vote à la majorité qualifiée. Dans le domaine PESC, le pouvoir législatif est exercé uniquement par le Conseil, à l'unanimité. Par conséquent, le Conseil est le législateur crucial dans le domaine des relations extérieures.

Le SEAE est fortement impliqué dans les activités du Conseil, étant donné que le HR est le président du CAE. Conformément au Règlement interne du Conseil, le Haut Représentant doit identifier les priorités du CAE avant chaque période de présidence (tournante), et avant chaque réunion.<sup>290</sup> Dans la pratique, le SEAE prépare l'ordre du jour du CAE, à travers un travail de coordination. Une telle coordination est, avant tout, interne : le SEAE doit recueillir les points de vue de ses divisions et doit les insérer dans le cadre politique fixé par ses

dirigeants. La coordination a également une dimension externe, puisque l'ordre du jour doit contenir les éléments pour lesquels une demande d'inscription a été reçue d'un État membre ou de la Commission.<sup>291</sup> Le Service doit recueillir l'avis des États membres, en particulier, en vue d'assurer leur participation active au processus, car ils demeurent les décideurs au sein de l'institution. Puisque le HR a le droit d'initiative dans le domaine PESC, alors que la Commission dispose d'un pouvoir semblable dans le reste de l'action extérieure de l'UE, le SEAE devrait formuler l'ordre du jour du CAE en prenant en considération le point de vue de la Commission, pour faire en sorte que les propositions PESC sont compatibles avec les actions non-PESC. Il est donc évident qu'en soutenant l'HR dans sa qualité de Président du FAC le SEAE peut contribuer à la cohérence de la prise de décision, car il peut favoriser le consensus entre les États membres et le dialogue avec la Commission.

La fonction de coordination du SEAE est magnifiée par son rôle dans certains organes préparatoires du Conseil. Ces organes comprennent, en premier lieu, le COREPER, qui est composé des représentants diplomatiques des États membres et prépare les travaux du Conseil.<sup>292</sup> Le COREPER n'adopte pas d'actes juridiques ; néanmoins, il joue un rôle crucial, dans la mesure où les compromis politiques sont souvent atteints dans cette instance préparatoire. Ces compromis sont favorisés par le président, qui détermine dans quel ordre les sujets sont traités et assure le bon déroulement des discussions.<sup>293</sup> Le travail du COREPER est préparé par d'autres comités et groupes de travail, composés de représentants des États membres. Les points de vue de ces comités et groupes de travail n'est pas contraignant pour le COREPER et, *a fortiori*, pour des sujets tiers, mais leur rôle est important, car les questions « techniques » sont généralement décidées à ce niveau. Comme dans le cas du COREPER, les présidents de ces organes ont un rôle crucial dans la promotion du consensus : ils peuvent prévoir un sondage informel pour vérifier la position des États membres ; ils peuvent également tirer des conclusions, décider de tenir des réunions ultérieures, ou renvoyer des questions au COREPER.<sup>294</sup>

Avant la réforme de Lisbonne, le COREPER et les comités et groupes de travail étaient présidés par des représentants de la présidence tournante, sur la base du règlement intérieur du Conseil. Le Traité de Lisbonne n'a explicitement apporté aucune modification à cet égard.

---

<sup>290</sup> Règlement intérieur du Conseil, *cit. supra*, articles 2-7 et 3-1.

<sup>291</sup> *Id.*, article 3-2.

<sup>292</sup> Cf. arrêt C-25/94, *Commission/Conseil*, [1996] Rec. p. I-1469, par. 26.

<sup>293</sup> Handbook of the Presidency of the Council of the European Union, *cit. supra*, p. 43.

L'identification de l'entité qui préside les instances préparatoires, par conséquent, doit être effectuée par le biais d'une évaluation systémique du droit primaire, ce qui peut théoriquement emmener dans deux directions. D'une part, on pourrait soutenir que la détermination des présidences des instances préparatoires du Conseil est une affaire interne de l'institution. Par conséquent, l'institution devrait être en mesure de déterminer librement l'identité des présidents ; en particulier, on pourrait maintenir le rôle de la présidence tournante. D'autre part, on pourrait affirmer que l'équilibre institutionnel suggère que le SEAE devrait présider tous les organes préparatoires dans le domaine des relations extérieures. Considérant que le HR préside le Conseil des affaires étrangères, il semblerait logique que le Service qui l'assiste préside les organes qui assistent le CAE.

Le Conseil a adopté une solution intermédiaire. Le COREPER est toujours présidé par un diplomate de la présidence tournante.<sup>295</sup> La situation des organismes qui préparent le travail du COREPER est plus compliquée. Un fonctionnaire du SEAE président les organes préparatoires de nature « géographique », les organes relatifs à la PSDC, et la plupart des organes préparatoires portant principalement sur la PESC. Au contraire, les organes préparatoires dans le domaine du commerce, du développement et des affaires consulaires sont présidés par des représentants de la présidence tournante. Dans l'ensemble, les fonctionnaires du SEAE président à peu près la moitié des comités des relations extérieures.<sup>296</sup>

Cette solution originale peut être comprise à la lumière du principe de cohérence. Le manque de rôle du SEAE au sein du COREPER s'explique par l'inadéquation de son mandat : alors que le Service coordonne les *relations extérieures* de l'UE, le COREPER doit assurer la cohérence de *toutes les politiques de l'Union*, y compris les actions internes.<sup>297</sup> Le SEAE ne pourrait présider ce comité que si ce dernier adressait les questions de politique étrangère séparément des autres politiques de l'UE. Puisque cela serait contraire à la logique qui a conduit à la création du COREPER, il est évident qu'une telle solution ne saurait pas être adoptée.

Un raisonnement similaire peut être appliqué aux autres comités et groupes de travail. L'intervention du Service au sein des organes préparatoires portant sur la PESC et les relations

---

<sup>294</sup> *Id.*, p. 32.

<sup>295</sup> Règlement intérieur du Conseil, *cit. supra*, article 19-4.

<sup>296</sup> Cf. la Décision du Conseil 2009/908/UE, du 1 décembre 2009, JO 2009 L 322/28, Annexe II.

avec les organisations internationales semble logique, compte tenu de son rôle relatif à l'initiative et la mise en œuvre de la PESC, et au maintien de relations multilatérales. En cumulant les pouvoirs d'initiative et de mise en œuvre avec les prérogatives du président des organes préparatoires du Conseil le SEAE peut véritablement renforcer la coordination la cohérence de la phase législative. Le choix de ne pas confier au Service la présidence des instances relatives au commerce et au développement, d'une part, et aux affaires consulaires, de l'autre part, semble suivre la même logique, car ces politiques sont principalement gérées par la Commission et les États membres, respectivement, plutôt que par le SEAE.

Il paraît évident, par conséquent, que l'attribution au SEAE de la présidence des instances préparatoires du Conseil n'a pas été effectuée sur la base de considérations abstraites concernant l'autonomie organisationnelle ou l'équilibre institutionnel, mais à la lumière des capacités de coordination du SEAE dans chaque cas particulier.

## § 2. Le SEAE dans la phase exécutive : des conflits potentiels avec la Commission

Dans la traditionnelle séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif est le moins bien défini. Ses limites précises, en effet, varient d'un État à l'autre. L'Union est encore plus complexe à cet égard. Les Traités ne définissent pas les pouvoirs exécutifs, et confient les fonctions généralement considérées comme exécutives à un certain nombre d'organes. Bien que les fonctions exécutives soient multiples et mal définies, on peut accepter qu'elles concernent essentiellement trois compétences réglementées par les Traités : la mise en œuvre des politiques, l'exécution du budget et l'initiative.

Dans la zone anciennement communautaire (non-PESC), la fonction exécutive est concentrée principalement dans la Commission. Cette institution a compétence pour proposer l'adoption du droit dérivé, conformément à l'article 17 du TUE. Elle est également compétente pour exécuter le budget de l'Union (article 317 TFUE) et elle met en œuvre les actes de l'UE (article 291-2 du TFUE). Ces pouvoirs sont généralement exclusifs. Dans certains cas, les Traités autorisent d'autres entités à proposer l'adoption d'actes non-PESC. L'article 317 TFUE permet à d'autres organes de mettre en œuvre du budget de l'UE, mais seulement en ce qui concerne leurs propres dépenses administratives. Enfin, la mise en œuvre des actes de l'UE peut également être effectuées par les États membres, si des conditions d'exécution uniformes

---

<sup>297</sup> Règlement intérieur du Conseil, *cit. supra*, article 19-2.

des actes de l'Union ne sont pas nécessaires, ou par le Conseil, en cas spécifiques dûment justifiés (article 291-1 et-2 TFUE).

Dans le domaine de la PESC, la fonction exécutive est régulée de manière un peu plus compliquée. Le HR a ici un rôle qui correspond à peu près à celui de la Commission dans la zone non-PESC, car il est compétent à proposer l'adoption d'actes juridiques et à les mettre en œuvre (Articles 18-2, 26-3 et 24-1 TUE). La Commission n'est pas totalement exclue de la PESC, car elle met en œuvre le budget de l'UE dans ce domaine, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement relevant de la PESC ayant des implications militaires ou de défense, qui ne peuvent pas être imputés au budget de l'Union. Le rôle des États membres dans la PESC est supérieur à ce qu'il est dans les champs non-PESC : non seulement les États peuvent mettre en œuvre la PESC, mais ils partagent normalement la compétence d'initiative avec le HR, et ils mettent en œuvre les dépenses ayant des implications militaires ou de défense (qui ne sont pas à la charge du budget de l'UE). Le tableau suivant résume la répartition des pouvoirs exécutifs :

	<b>PESC</b>	<b>non-PESC</b>
<b>Initiative</b>	HR ou États membres	Commission
<b>Mise en œuvre des politiques</b>	HR ou États membres	Commission ou États membres
<b>Mise en œuvre du budget</b>	Commission*	

\* En excluant les dépenses ayant des implications militaires ou de défense.

Il est évident qu'une coordination efficace des fonctions exécutives de l'UE nécessite principalement une intervention dans les domaines relevant des compétences du HR et de la Commission. Le SEAE peut certainement exercer les compétences du HR ; par conséquent, on peut supposer que le Service participe à l'initiative et à la mise en œuvre de la PESC.

Le rôle du SEAE dans Commission est moins simple. Le Service assiste le HR, et celui-ci est responsable au sein de la Commission pour les responsabilités qui lui incombent en matière de relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Par conséquent, on peut faire l'hypothèse que le SEAE contribue aux activités de la Commission, afin de promouvoir la cohérence de l'action extérieure ; à cet effet, le SEAE pourrait gérer certaines politiques relevant de la compétence de l'institution.

Comme on l'a vu dans la première partie, le Service peut exercer des pouvoirs de la Commission, selon les exigences du droit dérivé et la volonté de l'institution. À l'heure actuelle, lorsque le Conseil était désireux de sacrifier son autonomie organisationnelle pour favoriser la cohérence, la Commission préfère protéger ses compétences. La préoccupation de la Commission pour la délimitation de ses compétences est compréhensible : contrairement aux présidents des groupes de travail du Conseil, les services de la Commission ont un pouvoir de décision *de facto*, car l'institution ne peut pas contrôler leurs opérations dans le détail.

Par conséquent, il est nécessaire d'étudier, en premier lieu, la capacité de coordination du SEAE lorsque la Commission ne confie pas au Service la gestion d'une politique spécifique. Dans cette situation, le Service peut contribuer à la cohérence de l'action extérieure à travers la coopération avec les départements de la Commission. L'article 3 de la Décision SEAE appelle généralement à la coopération entre le SEAE et les services de la Commission. Cette coopération est normalement effectuée de manière informelle, par des échanges de vues entre les agents du SEAE et de la Commission. Dans certains cas, toutefois, une telle coopération est institutionnalisée. Les instruments juridiques favorisant la coopération du SEAE avec les services de la Commission en matière administrative, c'est-à-dire les arrangements au niveau de service ont été décrits dans la première partie. À côté de ces instruments, des arrangements procéduraux non contraignants servent à favoriser la coopération entre le SEAE et les services de la Commission dans les domaines opérationnels.

La forme la plus évidente de coopération institutionnalisée dans les relations extérieures de la Commission est peut-être fournie par le Groupe des relations extérieures. Cette entité, qui est mise en place par le Président de la Commission, est composée par le Président lui-même, les HR/VP et les commissaires de la « famille RELEX » (coopération au développement, commerce, aide humanitaire), et devrait servir de *forum* pour la coordination des positions et pour le débat sur des aspects stratégiques.<sup>298</sup> Le SEAE participe aux travaux de ce groupe, en fournissant des informations au HR/VP et en préparant l'ordre du jour du Groupe lorsque le HR/VP le préside. Le SEAE peut utiliser ces fonctions pour promouvoir la coordination, à travers le dialogue, puisque ses tâches évidemment entraînent une interaction importante avec

---

<sup>298</sup> Vademecum on working relations with the European External Action Service, *cit. supra*, p. 12. Cf. *mutatis mutandis* STEPHENSON (P. J.), « The Role of Working Groups of Commissioners in Co-ordinating Policy Implementation : the Case of Trans-European Networks (TENs) », 48 *Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 709-736.

les autres services des relations extérieures. Un tel résultat est en partie entravé par le fait que, au cours de cette législature, le Groupe est présidé par le HR/VP seulement lorsque le Président de la Commission n'y participe pas. Cette solution est clairement motivée par la volonté de préserver les prérogatives de la Commission dans le domaine des relations extérieures. Puisque la Commission n'a pas confié au HR/VP la présidence du groupe, son potentiel de coordination est entravé. Il semblerait donc que la Commission a adopté une approche favorable à la délimitation des compétences, plutôt qu'à la « cohérence » des relations extérieures

Le potentiel de coordination du SEAE est plus évident dans la coopération au niveau des services. Cette question est expressément réglementée par l'article 3-2 de la Décision SEAE, qui affirme que le Service et les départements de la Commission se consultent sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions respectives. Cette disposition est mise en œuvre principalement à travers deux formes institutionnalisées de coopération. En premier lieu, le SEAE participe aux groupes interservices (GIS). Les GIS sont formés par les représentants des différents services de la Commission, ils sont présidés par le département ayant la responsabilité administrative principale dans un domaine spécifique, et ils sont chargés de la coordination au niveau des services. D'habitude, les services de la Commission présidant les GIS ayant une dimension extérieure invitent le SEAE à participer aux travaux.<sup>299</sup> Le SEAE peut présider de tels groupes, quand il est responsable de la gestion d'une action de la Commission.<sup>300</sup> Cela permet au Service d'entrer dans un dialogue multilatéral avec tous les départements concernés par la mise en œuvre des politiques extérieures de la Commission.

Deuxièmement, le Service participe à des consultations interservices (CIS). La CIS est un dialogue mené via l'intranet de la Commission sur les documents et propositions élaborées par les services de l'institution. Grâce à cette procédure, un service de la Commission sollicite l'avis formel de tous les autres départements ayant un intérêt légitime spécifique dans la proposition. Cette procédure a une double justification. D'une part, elle permet de s'assurer que le collège des commissaires ne perde pas de temps à discuter de petits détails sur lesquels les services ne sont pas d'accord. D'autre part, elle simplifie la procédure de prise de décision, en permettant au Collège des commissaires d'adopter les actes qui obtiennent le consensus de

---

<sup>299</sup> *Id.*, p. 13. Voir également la Décision SEAE, article 3-2.

<sup>300</sup> Cf. Working Arrangements, *cit. supra*, p. 34.

leurs services, par le biais d'une rapide procédure d'approbation silencieuse.<sup>301</sup> Puisque le SEAE est chargé de la gestion des relations extérieures, il doit être consulté par le biais d'une CIS chaque fois qu'une question a des implications externes, ce qui lui permet d'exprimer son point de vue à partir du début du processus décisionnel.

Grâce à ces responsabilités au sein de la Commission, le SEAE peut contribuer à la coordination de la mise en œuvre des politiques, notamment à travers le dialogue et le renforcement de la confiance mutuelle avec les services de l'institution. Néanmoins, on peut se demander si la coordination « douce » que le SEAE conduit au sein de la Commission (et dans le Conseil) peut être efficace dans la pratique.

## Section 2. – Effets pratiques de la distribution du pouvoir : une gestion fragmentée de la politique de sécurité

La gestion de la sécurité au niveau de l'UE est notoirement fragmentée. La sécurité est au cœur de, au moins, deux cadres politiques, qui sont interdépendants mais distincts : la PESC et l'espace de sécurité, de liberté et de justice.<sup>302</sup> Plus généralement, il y a plusieurs activités qui peuvent affecter la « sécurité » tel qu'elle définie par les stratégies de sécurité de l'UE, comme la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, les catastrophes, la prolifération des armes de destruction massive et les conflits régionaux.

La fragmentation des politiques sécuritaires est connue pour conduire à un « chaos procédural », qui engendre des tensions entre les institutions de l'UE.<sup>303</sup> Dans le même temps, les stratégies de sécurité de l'UE directement ou indirectement recommandent une « approche

---

<sup>301</sup> Cf. Décision de la Commission 2010/138/UE/Euratom, du 24 février 2010, modifiant son règlement intérieur, JO 2010 L 55/60-67 (ci-après « règlement interne de la Commission »), articles 8, 12 and 23(3).

<sup>302</sup> Pour une présentation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, voir KAUFF-GAZIN (F.), « L'espace de liberté, de sécurité et de justice : un laboratoire de la cohérence », in MICHEL (V.) (sous dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 291-307.

<sup>303</sup> FLAESCH-MOUGIN (C.) et RAPOPORT (C.), « Les instruments de gestion des crises de l'Union Européenne », in BLUMANN (C.) et PICOD (F.) (sous dir.), *L'Union Européenne et les crises*, Bruylant, 2010, p. 191, à la p. 198. Voir également HOFFMEISTER (F.), « Inter-Pillar Coherence in the European Union's Civilian Crisis Management », in BLOCKMANS (S.) (sous dir.), *The European Union and Crisis Management*, TMC Asser Press, 2008, p. 157.

globale » à la sécurité, car les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'UE sont multiples et elles doivent être traitées par le biais de politiques cohérentes.<sup>304</sup>

La gestion de la sécurité constitue par conséquent un cas d'étude idéal pour vérifier la capacité du Service à coordonner l'action extérieure à travers le dialogue avec les institutions de l'Union.<sup>305</sup> Les responsabilités multiples du SEAE lui permettent de participer à tous les différents aspects des politiques concernant la sécurité, mais il nécessite toujours de la coopération de la Commission (§ 1). Le Service a récemment essayé de faire valoir sa valeur ajoutée comme coordinateur de la politique de sécurité, mais il a obtenu des résultats moins que satisfaisants (§ 2).

### § 1. Nécessité de coopération entre le SEAE et la Commission dans la politique de sécurité

Le SEAE contribue à la gestion de la sécurité notamment à travers ses responsabilités dans le domaine de la PESC, et particulièrement dans le domaine de la PSDC. Si les missions PSDC à caractère militaire sont gérées presque exclusivement par les États membres, le Service a un rôle plus crucial dans les missions à caractère civil, car il assure leur commandement opérationnel à travers l'une de ses divisions, appelée « Planification civile et capacité de conduite ». Ainsi, le SEAE peut favoriser la coopération entre les missions PSDC et les autres acteurs sur le terrain. Malgré ses responsabilités dans le domaine de la PSDC, cependant, le service ne peut pas donner exécution financière au budget de l'UE. Par conséquent, la gestion efficace des missions PSDC nécessite toujours d'une coopération étroite avec la Commission.

Le SEAE participe également à la gestion des aspects non-PESC de la sécurité de l'UE.<sup>306</sup> Le rôle du SEAE dans cette zone peut dépendre de l'existence de liens entre les procédures de la PESC et le reste de l'action extérieure. C'est le cas du processus en deux étapes qui conduit à l'adoption des « mesures restrictives ». Au cours de la première étape, le SEAE assiste le Haut

---

<sup>304</sup> Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 12 décembre 2003, non publié dans le JO, pp. 7-13 ; Conseil Européen, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne - Vers un modèle européen de sécurité, Bruxelles, février 2010, non publié dans le JO, p. 16.

<sup>305</sup> Pour une analyse plus profonde de la contribution du SEAE à la gestion de la sécurité, voir GATTI (M.), « The Role of the European External Action Service in the External Dimension of the Area of Freedom Security and Justice », in FLAESCH MOUGIN (C.) et ROSSI (L. S.) (sous dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2012, pp. 171-193.

<sup>306</sup> Ce travail ne vise pas à rendre compte des particularités de toutes les réponses aux menaces à la sécurité, tels que les mécanismes de réponses aux crises alimentaires, cf. PETIT (Y.), « Les crises alimentaires et sanitaires », in BLUMANN (C.) et PICOD, *L'Union Européenne et les crises*, Bruylant, 2010, p. 56. D'ailleurs, une telle analyse ne paraît pas nécessaire, car le Service joue le même rôle dans presque tous les secteurs non-PESC, tel qu'il est décrit dans le texte. Les exceptions, telles que la protection consulaire ou l'aide humanitaire sont également mentionnées dans le texte (voir *infra*).

Représentant, qui propose l'adoption de mesures restrictives dans le cadre PESC.<sup>307</sup> Au cours de la deuxième étape, le Haut Représentant et la Commission proposent conjointement la mise en œuvre de ces mesures dans le domaine non-PESC.<sup>308</sup> Le Service peut ainsi coordonner ses activités avec celles des services de la Commission, par le biais des instruments décrits à la section 1, afin d'assurer la cohérence du processus de la prise de décision.

L'intervention du SEAE dans les domaines non-PESC peut être justifiée également par des facteurs pratiques. D'une part, certaines divisions du SEAE, notamment les Délégations et le « Centre de l'UE pour l'analyse d'informations », fournissent des renseignements aux autres organes de l'UE, y inclus Eurojust<sup>309</sup> et Europol.<sup>310</sup> D'autre part, les instruments de gestion de crises contrôlés par le SEAE peuvent soutenir l'aide humanitaire et la protection civile,<sup>311</sup> en fournissant informations et soutien opérationnel<sup>312</sup> à la Commission.

Il est évident que le SEAE coopère avec, mais ne substitue pas, les services de la Commission. Cela signifie qu'une gestion efficace de la politique de sécurité ne peut que passer par une coopération entre la Commission et le Service.

## § 2. La coordination des politiques de sécurité : un objectif (encore) inachevé

Le rôle central du SEAE dans la gestion de la sécurité fournit naturellement un potentiel de coordination. Le HR a récemment essayé de mettre ce potentiel en pratique, par la création de deux nouvelles structures liées au SEAE.<sup>313</sup> En premier lieu, il y a le *Crisis Management Board*, qui est une instance permanente composée principalement par des agents de haut rang

---

<sup>307</sup> Cf. les articles 18 et 27 TUE, et l'article 2-1 de la Décision SEAE.

<sup>308</sup> Article 215 TFUE.

<sup>309</sup> Cf. l'article 26(1) de la Décision du Conseil 2002/187/JAI, JO 2002 L 63/1, amendée par la Décision du Conseil 2009/426/JAI, JO 2009 L 138/14.

<sup>310</sup> L'existence d'une coopération régulière entre Europol et le SEAE est demandée par la Stratégie de sécurité intérieure (p. 17), *cit. supra*, et elle a été confirmée par un courriel de Europol envoyé à l'auteur le 4 juin 2011. L'échange d'informations entre Europol et le SEAE est couvert par les dispositions du Document du Conseil 13311/08, du 22 septembre 2008 (qui concernait, à l'origine les relations de Europol avec le Secrétariat Général du Conseil).

<sup>311</sup> En ce qui concerne la dimension sécuritaire de ces activités, voir la Stratégie européenne de sécurité, *cit. supra*, pp. 7-11, et la Stratégie de sécurité intérieure, *cit. supra*, pp. 6-14. Voir également LINDSTROM (M.), « EU Consular Cooperation in Crisis Situations », in OLSSON (S.) (sous dir.), *Crisis Management in the European Union*, Springer, 2009, pp. 109-126.

<sup>312</sup> Cf. les Documents du Conseil 9462/3/06 REV 3 et 8976/06. Voir également les Working Arrangements, *cit. supra*, pp. 10-14.

<sup>313</sup> Apparemment, il n'y a aucun document officiel à l'égard de cette activité de coordination. Les informations présentées ici sont partiellement disponibles en ligne, sur le site du SEAE ([www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)), et elles ont été

du SEAE, y compris ceux responsables pour la PSDC et l'intelligence, et qui doit coordonner les activités des différents départements du SEAE en cas de crise.

Deuxièmement, il y a la « plateforme de crise » (mieux connue comme *Crisis Platform*), une entité non-permanente, composée de divisions appartenants au SEAE, et d'unités de la Commission et du Secrétariat général du Conseil, qui fournit des orientations politiques à l'égard des crises. La Plateforme de crise peut être extrêmement efficace pour promouvoir la coordination, car elle rassemble les visions différentes existant dans les organes de l'Union. En outre, la Plateforme ne remet pas en cause l'équilibre institutionnel, car elle est fondée sur un mandat de *soft law*, et elle ne vise pas l'adoption d'actes juridiques. Par conséquent, elle apparaît comme un moyen original pour combler les approches intergouvernementale et communautaire à la réponse aux crises, et semble être favorable à une plus grande cohérence, en dépit de la délimitation de domaines PESC et non-PESC.

Les effets de cette délimitation, cependant, ne peuvent pas être éliminés. En dépit de son caractère « interinstitutionnel », la Plateforme est étroitement liée au SEAE, car elle est activée par le Haut Représentant, ou ses assistants, et ses conclusions sont approuvées par le HR, devenant ainsi des instructions pour le Service. Cela peut soulever la méfiance des autres acteurs, et notamment de la Commission, qui peut percevoir l'activité de « coordination » de la Plateforme comme une interférence du SEAE dans le déroulement de l'activité de l'institution. Des entrevues avec des fonctionnaires du SEAE et de la Commission menées par l'auteur suggèrent en effet que certaines directions de la Commission (et notamment la DG Aide Humanitaire et Protection Civile - ECHO) se méfient de la Plateforme et, plus généralement, de toute la coordination menée par le Service.<sup>314</sup>

L'exemple le plus évident du manque de coordination entre les services de l'UE est constitué peut-être par la coexistence de deux centres pour le monitoring permanent des crises, l'un dans le SEAE (*EU Situation Room*) et l'autre dans la DG ECHO de la Commission (le Centre de suivi et d'information). Il est vrai que les deux centres ont des perspectives partiellement différentes : la *Situation Room* s'occupe principalement d'action extérieure, notamment afin d'appuyer les missions PSDC et les Délégations ; le Centre de suivi se focalise premièrement sur les crises internes relatives à la protection civile. Cependant, il y a un chevauchement

---

complétées par des entrevues effectuées par l'auteur avec deux fonctionnaires du Service et deux fonctionnaires de la Commission, en septembre et octobre 2012.

évident des mandats de ces centres de monitoring : par exemple, dans le cas d'un désastre en dehors de l'UE, les deux centres pourraient essayer de coordonner, de manière autonome, la réponse de l'UE et celle des États membres. Il paraît que les Délégations de l'UE ont même reçu *deux* numéros de téléphone à appeler en cas de crise !<sup>315</sup>

Bien que cette situation soit paradoxale, elle est l'inévitable conséquence de la distribution des compétences dans l'UE : seulement la coopération entre le SEAE et la Commission permettrait d'éviter ces dédoublements fonctionnels. Un éventuel manque de coopération de la part de la Commission (ou de l'un de ses départements) ne peut être neutralisée qu'à travers un élargissement des pouvoirs du Service, par le biais d'une modification de la Décision SEAE. Cette solution paraît politiquement difficile, car la Commission devrait approuver un tel amendement ; cependant, on ne peut pas exclure que la Commission puisse utiliser l'amendement de la Décision SEAE, et le soutien des États membres, comme une occasion pour imposer à certains de ses départements (et notamment la DG ECHO) une solution qu'ils n'aiment pas. D'ailleurs, une telle solution serait juridiquement possible grâce à une lecture des Traités inspirée par le principe de cohérence, ce qui a déjà permis une originale division du travail entre Commission et SEAE dans le domaine de la coopération internationale.

## Chapitre 2. – Une coordination « dure » : participation du SEAE a la gestion de la coopération internationale

Parmi toutes les politiques extérieures qui sont mises en œuvre par la Commission, la coopération internationale est probablement celle qui plus nécessite de coordination. Cette politique est conduite à travers les « instruments » de l'action extérieure, c'est-à-dire des ressources financières relevant du budget de l'UE ou des États membres, distribuées par des procédures fixées dans des Règlements de l'Union (Section 1). La mise en œuvre de ces instruments est gérée par la Commission, sur la base de sa compétence d'exécution prévue à l'article 291-2 TFUE. La Décision SEAE, toutefois, permet au Service de participer à la gestion de ces fonds. La modalité de cette participation est pertinente pour la présente analyse, car elle montre que le législateur a attribué au SEAE des responsabilités sur la base d'une

---

<sup>314</sup> Entrevue avec deux fonctionnaires de la Commission (octobre 2012) et deux fonctionnaires du Service (septembre 2012).

<sup>315</sup> Entrevue d'un fonctionnaire du SEAE, septembre 2012.

interprétation extensive du principe de cohérence, fonctionnellement à la promotion de la synergie dans la politique étrangère (Section 2).

## Section 1. – Les instruments de coopération internationale

La coopération internationale de l'UE est conduite à travers plusieurs instruments, ayant des bases juridiques et des objectifs partiellement différents (§ 1). Avant la réforme de Lisbonne, ces instruments étaient toutefois gérés à travers des procédures similaires, qui relevaient de la compétence de la Commission (§ 2).

### § 1. Multiplicité des instruments pour la coopération internationale

D'un point de vue juridique, la coopération internationale peut être définie comme l'ensemble des actes de l'UE qui sont directement ou indirectement fondés sur les chapitres « coopération au développement » et « coopération économique, financière et technique avec les pays tiers » (Articles 208 à 213 TFUE), situés dans le troisième titre de la cinquième partie du TFUE (« L'action extérieure de l'Union »). Ces politiques sont menés en pratique par le biais des « instruments » pour la coopération internationale de l'UE. La coopération avec les pays tiers englobe également la gestion du Fonds européen de développement, qui n'est pas prévu dans les Traités de l'UE, mais dans un accord entre les États membres, et qui est géré à travers des règles similaires.

La définition ci-dessus implique que la coopération avec les pays tiers est composé de deux politiques, c'est-à-dire la coopération au développement et la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers. Malgré leurs similitudes, ces politiques se caractérisent par certaines différences. En premier lieu, elles sont basées sur des compétences en partie différentes. Les deux politiques sont fondées sur des compétences partagées, mais, tandis que la coopération économique est une compétence partagée « standard », la coopération au développement est une compétence partagée *sui generis*, dont l'exercice n'a pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur compétence (article 4-4 TFUE). Deuxièmement, ces politiques ont des objectifs différents : la coopération au développement a pour objectif principal « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté ».<sup>316</sup> La coopération économique, financière et technique, au contraire, n'a pas d'objectifs autonomes,

---

<sup>316</sup> Article 208 TFUE.

et elle ne promeut que les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE.<sup>317</sup> Enfin, ces politiques ont une portée différente : la coopération économique, financière et technique est limitée à ces trois secteurs, alors que la coopération au développement se rapporte à toutes les mesures qui contribuent à l'éradication de la pauvreté.<sup>318</sup>

La différence entre ces bases juridiques a comme conséquence immédiate l'existence de plusieurs instruments pour la coopération, ayant des objectifs partiellement distincts.<sup>319</sup> Certains instruments sont en effet fonctionnels exclusivement à la coopération au développement (A). D'autres servent la coopération économique, technique et financière, ou les deux formes de coopération à la fois (B).

#### A. Les instruments pour la coopération au développement

Il n'y a que deux instruments fonctionnels à la coopération au développement « pure » : l'Instrument de coopération au développement (ICD) et le Fond Européen de Développement (FED). Ces instruments, pourtant, contiennent la plus large partie des fonds pour la coopération internationale (environ 64% de l'allocation pour la coopération).<sup>320</sup>

L'ICD est le seul instrument prévu dans un Règlement fondé exclusivement sur une base juridique relative à la coopération au développement (article 179 TCE, désormais article 209 du TFUE).<sup>321</sup> En effet, l'objectif principal de cet instrument est l'éradication de la pauvreté dans les pays et régions partenaires.<sup>322</sup> L'aide de l'UE est mis en œuvre par des programmes « géographiques » et « thématiques ». Les programmes « géographique » absorbent deux tiers des fonds du ICD et visent à favoriser la coopération avec les pays en voie de développement, à l'exception de l'Afrique sub-saharienne et du voisinage de l'UE.<sup>323</sup> Les programmes « thématiques » couvrent des domaines d'activité spécifiques, qui présentent un intérêt pour un

---

<sup>317</sup> Cf. articles 212(1) TFUE et 21 TUE.

<sup>318</sup> Cf. Arrêt C-268/94 *Portugal/Conseil*, [1996] Rec. p. I-6177, par. 73-76. Voir également Arrêt C-91/05, *Commission/Council*, [2008] Rec. p. I-03651.

<sup>319</sup> En ce qui concerne l'évolution et l'adoption des instruments de coopération internationale existantes, voir BARTELT (S.), « The Institutional Interplay Regarding the New Architecture For the EC's External Assistance », 14 *European Law Journal*, 2008, pp. 655-679.

<sup>320</sup> Estimation de l'auteur, sur la base de la distribution des fonds prévue dans les Règlements contenant les instruments de coopération (voir *infra*).

<sup>321</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1905/2006/CE, du 18 décembre 2006, JO 2006 L 378/41 (ci après « Règlement ICD »).

<sup>322</sup> *Id.*, article 2-1.

<sup>323</sup> *Id.*, article 11-1.

groupe de pays partenaires.<sup>324</sup> Ces programmes peuvent porter sur plusieurs aspects, tels que la sécurité, l'éducation, l'égalité des sexes et la protection de l'environnement.

L'ICD n'est pas le seul instrument destiné à favoriser la coopération au développement. Au début du processus d'intégration européenne, les États membres ont mis en place un Fonds Européen de Développement (FED), destiné à financer des projets dans des pays situés en Afrique sub-saharienne, dans les Caraïbes et dans l'océan Pacifique, c'est-à-dire les pays « ACP ». Contrairement aux autres instruments pour l'action extérieure, le FED est prévu par un accord-cadre multilatéral (mixte) entre l'UE et ses membres et les pays ACP, l'Accord de Cotonou, qui est rénové tous les cinq ans.<sup>325</sup> Même si le Fonds finance également des activités qui ne sont pas liées étroitement à la coopération au développement, la grande majorité de ses allocations est utilisée pour ce but.<sup>326</sup> Le Fonds est mis en place grâce à un « accord interne » des États membres, par lequel ils acceptent de donner une contribution volontaire au Fonds.<sup>327</sup> Par conséquent, ce fonds existe en dehors du cadre des Traités et du budget de l'UE. La mise en œuvre du Fonds est régie par le droit de l'UE et elle est calquée sur les procédures pour la mise en œuvre d'autres instruments.<sup>328</sup>

## B. Les instruments qui poursuivent d'autres formes de coopération

Il y a deux instruments qui sont fonctionnels à la coopération économique, technique et financière « pure » : l'Instrument d'Aide de Préadhésion (IAP)<sup>329</sup> et l'Instrument Financier de Coopération avec les Pays Industrialisés (ICI).<sup>330</sup> Le IAP soutient la coopération avec les pays candidats ou potentiels candidats à l'adhésion à l'UE, afin de favoriser leur alignement progressif sur les normes et politiques de l'Union européenne. L'ICI favorise la coopération économique, financière et technique et d'autres formes de coopération relevant de la compétence de l'UE avec les pays industrialisés.

---

<sup>324</sup> *Id.*, articles 12-15.

<sup>325</sup> Accord de Partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 et à Ouagadougou le 22 juin 2010, JO 2000 L 317, JO 2004 L 297, JO 2005 L 209, JO 2005 L 287, JO 2006 L 247, JO 2010 L 287.

<sup>326</sup> Cf. le Règlement du Conseil 617/2007/CE du 14 mai 2007, L 2007 152/1-13 (ci-après « Règlement FED »), article 2(6).

<sup>327</sup> Cf. l'accord interne pour le dixième FED, JO 2006 L 247/32.

<sup>328</sup> En ce qui concerne la compatibilité de cet arrangement avec les Traités, voir Arrêt C-316/91, *Parlement/Conseil*, [1994] Rec. p. I-625, par. 41.

<sup>329</sup> Règlement du Conseil 1085/2006/CE, 17 juillet 2006, JO L 2006 210/82-93 (ci après « Règlement IAP »), article 1.

<sup>330</sup> Règlement du Conseil 1934/2006/CE JO 2006 L 405/41-59 (ci-après « Règlement ICI »), article 1.

La plupart des instruments de coopération est liée à la fois à la coopération au développement et à la coopération économique. Certains instruments ont une portée géographique. C'est le cas de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat Européen (IEVP),<sup>331</sup> qui vise à assister le développement d'une zone de prospérité commune de l'Union européenne et ses voisins, principalement dans l'intérêt des partenaires de l'UE, mais également pour l'intérêt mutuel des pays partenaires et des États membres. Un deuxième instrument géographique est l'Instrument de Partenariat (PI), récemment proposé par la Commission européenne en tant que successeur de l'ICI.<sup>332</sup> La « double » nature du PI devrait permettre à l'UE de coopérer avec les économies émergentes sur des questions fondamentales liées à l'avancement des intérêts de l'UE.

La plupart des instruments de l'action extérieure ayant des bases liées au développement et à la coopération économique est de nature « thématique ». En premier lieu, l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) est explicitement destiné à fournir une aide contribuant au développement de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.<sup>333</sup> L'Instrument de Stabilité (IS) finance la réponse aux crises, à travers des programmes à court terme,<sup>334</sup> et la prévention des crises, par des programmes à long terme.<sup>335</sup> Enfin, l'Instrument relatif à la Coopération en matière de Sécurité Nucléaire (ICSN), soutient la promotion d'un niveau élevé de sécurité nucléaire dans les pays tiers. Puisque la compétence de l'UE dans ce domaine est prévue dans le traité Euratom, l'ICSN ne se fonde ni sur l'article 209, ni sur l'article 212 du TFUE, mais sur l'article 203 du Traité Euratom, c'est-à-dire la « clause de flexibilité » de ce Traité.<sup>336</sup> Néanmoins, l'ICSN est lié à la fois au développement et à la coopération économique, car il est susceptible de favoriser les intérêts de l'UE et le développement des pays tiers.

---

<sup>331</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1638/2006/CE (ci-après Règlement IEVP), JO 2006 L 310/1-14.

<sup>332</sup> Cf. Proposition de Règlement du Parlement et du Conseil instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, COM(2011) 843 final, 7 décembre 2011. Le PI devrait toutefois avoir trois bases juridiques : articles 209, 211 et 207 TFUE (c'est à dire commerce international).

<sup>333</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1889/2006/CE, 20 décembre 2006, JO 2006 L 386/11 (ci-après « Règlement IEDDH »), article 1-1.

<sup>334</sup> Règlement du Parlement et du Conseil 1717/2006/CE, 15 novembre 2006, JO 2006 L 327/1-11 (ci-après « Règlement IS »), article 3.

<sup>335</sup> *Id.*, article 4.

<sup>336</sup> Règlement du Conseil 300/2007/Euratom, 19 février 2007, JO 2007 L 081/ 1-10 (ci après « Règlement ICSN »).

## § 2. Unicité du cadre de « programmation » des instruments pour la coopération avant la réforme de Lisbonne

Les fonds contenus dans les instruments de l'action extérieure sont normalement assignés aux différents pays et activités au cours de la phase dite de « programmation ». Pendant cette phase, la situation au niveau national et sectoriel est analysée pour identifier les problèmes à affronter par le biais de la coopération.<sup>337</sup> La programmation est un processus pluriannuel et indicatif, qui est effectué au début de chaque cadre financier pluriannuel, et qui se traduit dans la répartition des ressources financières et la rédaction d'un « document de stratégie », c'est-à-dire un document qui identifie les principaux objectifs de la coopération ainsi que l'allocation financière indicative.<sup>338</sup> La gestion du processus de programmation implique évidemment un certain degré de contrôle sur les priorités du financement. Par conséquent, l'identification des entités responsables de la programmation de l'action extérieure est cruciale.

Avant la réforme de Lisbonne, la programmation des instruments d'action extérieure pouvait varier légèrement en fonction de l'instrument. La programmation de la plupart des instruments géographiques suivait des règles procédurales assez uniformes. La rédaction des documents de stratégie commençait par une analyse de l'agenda politique des pays partenaires, ainsi que de leur situation politique, économique et sociale. Cette analyse était réalisée normalement par les Délégations<sup>339</sup> et les « quartiers généraux » (DG RELEX ou DG DEV). Une fois préparé par ces services, le document de stratégie était examiné par plusieurs services de la Commission dans une réunion connue comme *Country-Tream Meeting* (CTM). Le CTM pouvait englober à la fois des unités de la DG DEV et de la DG RELEX et d'autres services.

Successivement, le document de stratégie était sujet à un « contrôle de qualité » en trois étapes. Premièrement, un petit group de fonctionnaires de la Commission (*inter-service Quality Support Group* ou iQSG), issus de différents services, évaluait la qualité du document.<sup>340</sup> Deuxièmement, le document était analysé par les autres services de la

---

<sup>337</sup> Voir Commission, *Project Cycle Management Guidelines*, Commission Européenne, 2004, p. 25 ; voir également Commission, *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, Commission Européenne, 2007, p. 39.

<sup>338</sup> Plus précisément, les allocations sont contenues dans les « programmes indicatifs », annexés aux documents de stratégie.

<sup>339</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen concernant le développement du service extérieur, COM(2000) 456 final, 18 juillet 2000, point 3.2.

<sup>340</sup> Commission Staff Working Document - iQSG Progress Report on second-generation Country Strategy Papers 2007/8-2013, SEC(2009) 431, p. 16 note 29, non publié dans le JO ; disponible à l'adresse <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2009/sek-2009-0431-en.pdf>.

Commission, à travers la consultation inter-service. Troisièmement, le document était évalué par les États membres, à travers la procédure de comitologie.

Enfin, le document de stratégie était soumis au collège des commissaires. Après l'approbation de la Commission, le document de stratégie devenait une instruction contraignante pour les services de la Commission. Le document de stratégie pouvait toutefois être révisé pendant le cadre financier pluriannuel. La révision de ce document suivait des procédures similaires à celles de la programmation *stricto sensu*.

La programmation des instruments thématiques était similaire à la programmation des instruments géographiques ; les Délégations, pourtant, jouaient en rôle moins évident dans la préparation du document de stratégie.<sup>341</sup> La programmation de deux instruments géographiques (l'ICI et l'IAP) était organisée différemment. La programmation du ICI était moins structurée que la programmation des autres instruments, et prévoyait l'adoption d'un seul programme pluriannuel de coopération englobant tous les pays partenaires ; son adoption suivait pourtant des procédures semblables à celle des autres instruments géographiques. Par contre, la programmation du IAP était entièrement différente, notamment parce qu'elle ne prévoyait pas l'intervention des DG RELEX et DEV : le IAP était en fait géré par les DG Elargissement (ELARG), Affaires Régionales et Agriculture.<sup>342</sup>

A l'heure actuelle, la programmation des instruments devrait être toujours gérée par la Commission, car la mise en œuvre des actions de l'UE fait partie des compétences de l'institution (article 291-2 TFUE). Les procédures de programmation, en effet, n'ont pas changé de manière significative. Cependant, la création du SEAE et son intervention dans la gestion des instruments de la coopération ont apporté des nouveautés évidentes.

## Section 2. – La coordination de la coopération : l'intervention du SEAE dans la programmation financière des instruments

Il est largement admis que la gestion de la coopération avec les pays tiers exige une coordination intensive, pour deux raisons principales. Tout d'abord, la coopération au

---

<sup>341</sup> Cf. Commission, *Common Framework And Procedure For Strategy Papers For The Thematic Programmes 2007 – 2013*, Commission Européenne, 2006.

<sup>342</sup> Cf. Commission, *IPA Programming Guide, Volume 1, for Component I (TA-IB) and Component II (CBC)*, Commission Européenne, 2008, pp. 91-93, non publié dans le JO, disponible au site internet du gouvernement de la Macédoie, [http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/IPAprogrammingguide-rev%2031\\_03\\_08%20-%20Volume%201\\_GB.pdf](http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/IPAprogrammingguide-rev%2031_03_08%20-%20Volume%201_GB.pdf).

développement de l'UE peut entrer en conflit avec les politiques de développement des États membres. Par conséquent, l'article 210 TFUE affirme que l'Union et les États membres doivent coordonner leurs politiques de coopération au développement, et que la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination. Deuxièmement, les priorités du développement peuvent entrer en conflit avec les autres politiques de l'Union, y compris la coopération avec les pays non en développement. Par conséquent, l'article 208-1 du TFUE stipule que l'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en voie de développement.

Le SEAE semble être bien placé pour coordonner la coopération avec les pays tiers, car il entretient des relations privilégiées avec les États membres et la Commission, et il supervise plusieurs politiques extérieures, y compris la PESC. Toutefois, la participation du SEAE dans la gestion de la coopération avec les pays tiers soulève des questions politiques et juridiques. Peut la Commission être obligée de déléguer ses pouvoirs au SEAE ? Est-ce que cela ne renforcerait l'intergouvernementalisme dans les relations extérieures de l'UE ? Est-ce que l'insertion du Service dans la programmation rend le cadre procédurale de la programmation plus fragmenté et incohérent ?

La participation du SEAE dans la gestion des fonds de coopération complique en fait les procédures de programmation, qui se multiplient et deviennent encore plus élaborées que dans le passé (§ 1). Pourtant, la logique, et la justification juridique, de l'intervention du SEAE dans cette activité est évidente : assurer une cohérence accrue de la coopération internationale et du reste de l'action extérieure (§ 2).

#### § 1. Le rôle multiforme du SEAE dans la programmation des fonds pour la coopération

Les procédures de programmation des instruments pour l'action extérieure n'ont pas été modifiées radicalement par la réforme de Lisbonne. La Décision SEAE, et la fusion des anciennes DG DEV e DG AIDCO (qui était responsable de la mise en œuvre financière des programmes) dans la nouvelle DG DEVCO, ont pourtant engendré des changements significatifs.

Si le législateur n'a pas considéré nécessaire d'attribuer des tâches spécifiques au SEAE dans l'exécution d'autres politiques non-PESC, comme la politique de sécurité, il a considéré opportun de donner directement des responsabilités administratives au SEAE dans le domaine

de la coopération internationale. L'article 9-2 de la Décision SEAE affirme que « le haut représentant assure la coordination politique d'ensemble de l'action extérieure de l'Union, en veillant à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, notamment par le biais des instruments d'aide extérieure ». Les conséquences pratiques de cette responsabilité de coordination sont précisées dans les alinéas suivants. Selon l'article 9-3 le SEAE contribue au cycle de programmation et de gestion de plusieurs instruments (ICD, EVP, FED, ICI, IEDDH, ICSN et IS) ; le Service doit s'occuper, en particulier, des préparer les documents de stratégie et les « affectations par pays destinées à déterminer l'enveloppe financière globale pour chaque région ». Ces activités, comme il est évident, doivent être conduites par le SEAE en collaboration « avec les membres et les services concernés de la Commission » et selon les procédures de l'institution ; en particulier, les propositions de décisions préparées par le SEAE doivent être soumises à la Commission pour l'adoption.

Le reste de l'article 9 essaie de clarifier la division du travail entre le SEAE et les services de la Commission. Ces dispositions sont toutefois assez imprécises. Par conséquent, la répartition des responsabilités dans ce domaine a ensuite été déterminée par des négociations entre la Commission et le SEAE. Le résultat de ces négociations forme la partie la plus importante des Working Arrangements entre le SEAE et les services de la Commission, mentionnés ci-dessus. Ces arrangements constituent un document interne de la Commission, qui n'est pas juridiquement contraignant ; pourtant, ils sont le résultat d'une négociation entre les services de la Commission et le SEAE et ils fournissent une description assez précise de la répartition des tâches dans ce domaine. En conséquence, afin de comprendre le rôle du SEAE dans la programmation, il est nécessaire de lire l'article 9 de la Décision SEAE à la lumière de ces arrangements.

Le degré d'intervention du SEAE dans la programmation peut être divisé en cinq catégories. Tout d'abord, le SEAE ne peut pas intervenir directement dans la programmation d'un instrument, le IAP, qui n'est même pas mentionné par la Décision SEAE.

Deuxièmement, le SEAE est « consulté » dans la gestion des programmes thématiques du ICD. Selon l'article 9-4 de la Décision SEAE, ces programmes « sont élaborés par le service compétent de la Commission, dans le respect des orientations du membre de la Commission chargé de la politique de développement ». Les Working Arrangements confirme cette

disposition, en affirmant que ces programmes sont gérés par la DG DEVCO, « en consultation avec le SEAE ». <sup>343</sup>

Troisièmement, le SEAE et les services de la Commission peuvent « co-décider » la programmation des principaux instruments géographiques (c'est-à-dire, de la plupart des fonds) : FED, ICD et IEVP. L'article 9 de la Décision SEAE fournit des indications limitées à cet égard, car il affirme seulement que ces instruments sont programmé « conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité des commissaires pour le développement (FED, ICD) et le voisinage (IEVP). Les Working Arrangements paraissent suggérer que le SEAE devrait avoir un rôle principal dans la gestion de ces instrument, car ils affirment que c'est le SEAE qui prépare les documents de stratégies, « en accord avec » DG DEVCO, et qui lance les procédures d'adoption des actes relatifs. <sup>344</sup> Néanmoins, des entrevues avec les agents du SEAE et de la Commission semblent indiquer que la DG DEVCO n'a pas un rôle subalterne dans la programmation des principaux instruments géographiques. Au contraire, elle semble conduire la programmation du FED, parce qu'elle est plus intéressée à ce domaine et elle a plus de « mémoire institutionnelle » relativement à ce sujet. <sup>345</sup>

Quatrièmement, le SEAE est responsable de la programmation des instruments thématiques, en « consultation » avec les services de la Commission. La Décision SEAE n'est pas explicite à cet égard, à différence des Working Arrangements, selon lesquels l'ICSN, l'IEDDH et l'instrument de stabilité sont entièrement préparés par le SEAE, en consultation avec la DG DEVCO, sous la responsabilité de la HR / VP. <sup>346</sup>

Cinquièmement, le SEAE peut être responsable de la programmation des instruments en relative autonomie. L'article 9-6 SEAE affirme que l'ICI, la part à court terme de l'IS <sup>347</sup> et les missions d'observation électorale (prévues par le IEDDH) sont sous la responsabilité du Haut représentant. Les Working Arrangements confirment que ces instruments sont gérés par le SEAE.

---

<sup>343</sup> Working Arrangements, *cit. supra*, p. 20.

<sup>344</sup> Working Arrangements, *cit. supra*, p. 21.

<sup>345</sup> Entrevues avec un fonctionnaire du SEAE et un fonctionnaire de la DG DEVCO, septembre 2012.

<sup>346</sup> Working Arrangements, *cit. supra*, p. 22.

<sup>347</sup> La part à court terme de l'IS n'est pas programmée, car elle répond, par définition, à des crises (qui ne sont pas « programmables »). Cependant, les actions à court terme de l'IS doivent être préparées par les services qui assistent la Commission. Par conséquent, on peut analyser cette préparation en analogie avec la programmation *stricto sensu*.

Le tableau ci-dessous résume le rôle du SEAE dans le processus de programmation et son influence potentielle dans cette phase.

<b>Instrument / programme</b>	<b>Commissaire responsable</b>	<b>Rôle du SEAE dans la programmation</b>
ICI IS (court terme) IEDDH (observation electorale)	HR/VP	Programmation autonome
IEDDH IS (long terme) ICSN	HR/VP	Programmation en consultation avec DG DEVCO
ICD (géographique) IEVP FED	Développement / Elargissement	Codécision avec DG DEVCO
ICD (thématique)	Développement	Consulté par DG DEVCO
IAP	Enlargement	Aucune consultation



## § 2. Le principe de cohérence/synergie comme justification pour l'intervention du SEAE dans la programmation des instruments de coopération

La participation du SEAE soulève des questions politiques et juridiques. D'une perspective politique, on pourrait se demander pourquoi le législateur a compliqué les procédures de programmation de la coopération internationale. Il paraît évident que le législateur a choisi une solution assez « originale » afin de permettre la promotion de la synergie dans certains secteurs, notamment ceux qui sont les plus proches à la PESC (A). Cette intention paraît

suffisante à justifier le rôle « multiforme » du SEAE dans cette zone, également dans une perspective juridique (B).

#### A. Une intervention motivée politiquement par l'exigence de cohérence

L'implication du SEAE dans la coopération internationale peut sembler logique, puisque le Service comprends l'ancienne DG RELEX, qui programmait plusieurs instruments : le ICD (lignes géographiques), l'instrument pour le voisinage (IEVP), l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'instrument de stabilité (IS) e l'instrument pour la sûreté nucléaire (ICSN). Toutefois, il est évident que la Décision SEAE n'attribue pas au Service toutes les responsabilités de l'ancienne DG RELEX. D'ailleurs, on ne peut oublier le SEAE n'est pas identique à l'ancienne DG RELEX, car il doit coordonner les actions de la Commission et les initiatives plus « politiques », telles que le dialogue avec les pays tiers.

Par conséquent, on pourrait imaginer que le SEAE s'occupe des secteurs plus « politiques » de la coopération, c'est-à-dire de la coopération économique, financière et technique, pendant que les services de la Commission s'occupent de sujets plus « techniques », comme la coopération au développement. Cette solution formaliste, pourtant, ne correspond pas à la division du travail qui existe en pratique : il n'y a pas de corrélation claire entre les bases juridiques et le degré d'intervention du SEAE dans la programmation, comme il est montré par le tableau suivant.

<b>Instrument / programme</b>	<b>Service ayant la responsabilité principale</b>	<b>Service consulté</b>	<b>Base juridique (TFEU)</b>
IAP	ELARG		212
ICD - thématique	DEVCO	SEAE	209
FED	SEAE - DEVCO		<i>Sui generis</i> <sup>348</sup>
ICD - géographique	SEAE - DEVCO		209
IEVP	SEAE - DEVCO		209- 212
ICSN	SEAE	DEVCO	<i>Sui generis</i> <sup>349</sup>
IEDDHR	SEAE	DEVCO	209-212
IS (long terme)	SEAE	DEVCO	209-212
ICI / PI	SEAE		212
IS (court terme)	SEAE		209-212

Par exemple, il est évident que SEAE est exclu de la gestion d'un instrument « politique » comme l'IAP, mais il a la responsabilité principale pour les instruments thématiques, qui ont une forte composante de développement.

Quelle est alors la *ratio* de cette intervention multiforme du SEAE ? On peut faire l'hypothèse que c'est l'exigence de cohérence. Il est vrai que cette approche au cas par cas à la division du travail entraîne certains problèmes, comme de longues négociations entre le SEAE et les services de la Commission sur la délimitation précise des tâches respectives.<sup>350</sup> La solution qui a été retenue par le législateur, cependant, permet au SEAE d'intervenir dans les domaines où il peut apporter une valeur ajoutée, selon des modalités qui tiennent compte des particularités de chaque secteur spécifique.

<sup>348</sup> Pour la base juridique du FED, voir *supra*.

<sup>349</sup> Pour la base juridique du ICSN, voir *supra*.

<sup>350</sup> Entrevues avec quatre fonctionnaires de la Commission (mars 2011, avril 2011, juin 2011 et septembre 2012), et trois fonctionnaires du SEAE (juin 2012, septembre 2012).

On peut expliquer le rôle du SEAE en tant que co-décideur dans le contexte des instruments les plus « riches » (ICD, FED et IEVP) en considérant que, si ces fonds sont utilisés avec des buts « techniques », leurs dimensions les rendent politiquement sensibles. Par conséquent, le SEAE a un rôle cruciale à jouer dans cette zone : comme l'a affirmé un fonctionnaire du Service, le SEAE doit contrôler que les départements de la Commission les plus intéressés au développement ne contredisent pas la stratégie générale de l'Union.<sup>351</sup>

De plus, il est évident que l'influence du SEAE augmente dans les secteurs qui sont les plus proches de la PESC, qui est géré par le Haut représentant et le SEAE. Par exemple, le SEAE est responsable pour l'observation électorale, qui est étroitement liée à une activité typique de la PESC, comme la reconnaissance du caractère démocratique du processus électoral dans les pays tiers. En outre, le Service gère de façon autonome la section à court terme de l'instrument de stabilité, qui s'occupe des réponses aux crises et est par conséquent étroitement liée à la PSDC. A travers la cumulation de ces responsabilités, par conséquent, le Service peut faire en sorte que le ressources de l'Union soient utilisées de manière cohérente, en éliminant les problèmes de coordination inter-pilier qui ont été observés dans le passé.<sup>352</sup>

#### B. Une intervention juridiquement justifiée par le principe de cohérence

Indépendamment des effets entraînés par l'attribution des responsabilités de programmation au SEAE, son intervention dans ce domaine pourrait engendrer des contradictions juridiques. En premier lieu, l'intervention du SEAE dans la programmation des instruments d'action extérieure pourrait constituer une violation de l'équilibre institutionnel défini par les Traités. En 2010, des organisations non gouvernementales (ONG) firent valoir que la proposition du HR pour une Décision sur le SEAE était illégale, parce que le Traité ne prévoit pas une division des responsabilités entre le SEAE et la Commission, et il n'y a dans le Traité aucune disposition qui permet un partage de la responsabilité de mise en œuvre.<sup>353</sup> Ces ONG suggérèrent donc que, puisque la programmation des instruments fait partie de l'exécution du droit secondaire, et les Traités confient l'exécution des actes non-PESC à la Commission, il

---

<sup>351</sup> Entrevue (septembre 2012).

<sup>352</sup> Cf. HOFFMEISTER (F.), *op. cit.*, p. 157.

<sup>353</sup> VAN REISEN (M.), *Note on the Legality of Inclusion of Aspects of EU Development Cooperation and Humanitarian Assistance in the European External Action Service, EEAS*, Europe External Policy Advisors, 2010 ; voir également le *Legal Advice Prepared by White & Case LLP to CAFOD et CIDSE*, 2010, disponible à l'adresse <http://cercle.lu>.

appartient aux services de la Commission, et non au SEAE, de les programmer.<sup>354</sup> Si cela était vrai, la Décision SEAE empiéterait sur les compétences de la Commission, contrevenant ainsi à l'équilibre institutionnel et à l'article 13-2 TUE.

Cet argument n'est pas complètement erroné, puisque la programmation des instruments de l'action extérieure devrait sans aucun doute être effectuée par la Commission, (Articles 17 TUE et 291-2 TFUE). Toutefois, la Décision SEAE n'a jamais attribué une compétence de la Commission au Service, simplement parce que ceci reste...un service. Le SEAE est simplement chargé d'assister le HR/VP et la Commission, il doit suivre les procédures de la Commission et il n'adopte pas d'actes juridiques. La Commission n'est pas obligé de respecter les propositions qu'elle reçoit de la part du SEAE, mais peut les rejeter en bloc, ainsi que les amender.

Ces considérations formelles ne sont peut-être suffisantes : on ne peut pas exclure *a priori* que l'activité du SEAE puisse empiéter sur l'exercice des compétences de la Commission, car son intervention dans la programmation des instruments de coopération peut influencer les priorités de l'UE. La phase de programmation, en fait, prévoit la participation de nombreux fonctionnaires ayant une expertise spécifique, et une connaissance détaillée de la situation sur le terrain. Il serait simplement impossible pour le Collège des Commissaires d'évaluer ce travail dans le détail. Par conséquent, le collège des Commissaires doit faire largement confiance aux fonctionnaires. Si ces fonctionnaires appartiennent à une entité qui est partiellement responsable envers la Commission, mais qui a des priorités propres, on peut s'attendre à ce que les priorités de la coopération puissent changer. Dans ce contexte, on ne peut pas aisément affirmer que l'intervention du SEAE n'a aucune influence sur la discrétion de la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs.

S'il est vrai que la discrétion de la Commission est menacée par le rôle du SEAE dans la programmation, cette menace ne constitue pas une violation des Traités. L'article 18-4 TUE affirme en fait que le Haut Représentant doit coordonner les politiques extérieures gérées par la Commission, et l'article 21-3 TUE lui confie le rôle de coordinateur de toute l'action extérieure. Si le HR/VP ne pouvait pas participer, à travers son service, à l'établissement des priorités de la coopération internationale, il ne serait pas en mesure d'assurer la cohérence de

---

<sup>354</sup> En effet : « by way of analogy with the EU's common commercial policy, responsibility for development cooperation activities falls solely within the competence of the Commission », *Legal Advice Prepared by White & Case LLP to CAFOD, cit. supra*, point 3.9.

la coopération internationale et des autres politiques.<sup>355</sup> Par conséquent, une interprétation systématique de l'Articles 13-2 TUE, d'une part, et des article 18-4, 21-3 TUE et du principe de cohérence/*coherence*, de l'autre part, est suffisante pour exclure une violation de l'équilibre institutionnel dans ce contexte.

Il faut souligner que cette conclusion ne saurait justifier quelconque influence du SEAE dans la phase de programmation. On pourrait exclure que le Service puisse se substituer entièrement aux Direction-générales de la Commission dans ce contexte : le SEAE doit intervenir seulement lorsque il apporte une coordination accrue. Il faut, en d'autres mots, qu'on identifie un balancement entre les prérogatives de la Commission et la nécessité de cohérence. Le législateur paraît avoir effectué un tel balancement, parce que le rôle du SEAE semble déterminé par sa valeur ajoutée dans les différents secteur.<sup>356</sup>

Deuxièmement, l'intervention du SEAE dans la programmation pourrait violer l'autonomie organisationnelle de la Commission européenne. Cette autonomie est prévue à l'article 248 TFUE, selon lequel les responsabilités de la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le Président. Puisque la Décision SEAE, qui a été adoptée par le Conseil, attribue clairement certaines responsabilités de la Commission au HR/VP et à son Service, on pourrait supposer l'existence d'une violation de l'article 248 TFUE.

Cette interférence avec l'autonomie organisationnelle de la Commission peut cependant se justifier par le fait que les Traités confient certaines responsabilités de la Commission au SEAE, fût-ce de manière implicite. Le rôle du HR/VP en tant que Commissaire pour les affaires étrangères et coordinateur de l'action extérieure, qui est prévu par l'article 18-4 TUE, pourrait en effet servir de base pour les activités de programmation du HR/VP et de son Service. D'ailleurs, avant la réforme de Lisbonne, le Commissaire pour les Affaires étrangères, et son service (DG RELEX) géraient déjà des instruments.

L'article 18-4 TUE, cependant, ne peut pas expliquer pourquoi le SEAE ne se limite pas à assister le HR/VP, mais il participent à des activités administratives sous la responsabilité d'autres commissaires. Par exemple, le SEAE intervient dans la gestion du FED, qui, même après la récente réforme, ressort de la responsabilité du Commissaire pour le Développement.

---

<sup>355</sup> Cf. .DUKE (S.) et BLOCKMANS (S.), *The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010, Draft) Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, European Institute of Public Administration, 2010, p. 10.

<sup>356</sup> Voir *supra*.

En d'autres mots, le SEAE se substitue à d'autres services de la Commission. Cette activité du SEAE pourrait contredire la Décision qui l'a créé, car son article 3-2 affirme explicitement que le Service assiste le HR/VP « sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission ».

Comment est-ce qu'on peut justifier la compression de l'autonomie organisationnelle de la Commission, et le préjudice des tâches habituelles des services de la Commission ? La solution peut être trouvée, encore une fois, dans le principe de cohérence. On peut faire l'hypothèse que le Service ne pourrait pas coordonner l'action extérieure de manière efficace s'il ne participait pas aux activités soumise à la responsabilité de Commissaires différents du HR/VP. D'ailleurs, si le SEAE ne pouvait avoir aucun rôle en dehors du champ d'activité du HR/VP, on ne pourrait pas comprendre pourquoi le Service participe à des groupes inter-service et aux consultations inter-service. Il est évident qu'une protection rigide de l'autonomie organisationnelle de la Commission, dont l'article 3(2) de Décision SEAE est un corollaire, emmènerait à une conclusion paradoxale : le Service, qui a été créé pour augmenter la coordination entre les décideurs de l'UE, transversalement à la distribution des compétences, ne pourrait coordonner que les activités qui relèvent des compétences de sont maître.

\*

\* \*

Ce titre a cherché à démontrer que le SEAE peut améliorer la synergie dans la mise en œuvre des politiques extérieures. Le Service participe aux phases législative et exécutive de manière significative, en favorisant le consensus au sein du Conseil et la promotion du dialogue dans les rangs de la Commission. L'efficacité de son action est renforcée par le fait que ses fonctions, parfois, ne sont pas délimitées en s'appuyant sur un dogme institutionnel, mais elles sont déterminée sur la base de considérations pragmatiques. Ainsi, le Service peut exercer une influence particulièrement forte sur les activités du Conseil les plus proches de son « *core business* », c'est-à-dire la diplomatie et la conduite de la PESC. Le Service a également des responsabilités particulièrement importantes dans la Commission en ce qui concerne des questions non-PESC qui sont fonctionnellement proches de la PESC. Il est évident qu'une telle approche pragmatique est rendue possible par l'interprétation du droit primaire à la

lumière de la cohérence de l'action extérieure, ainsi que par la caractérisation du SEAE en tant que « service », qui peut être intégré dans la structure d'autres organes.

Il est également évident que, lorsque les institutions de l'UE insistent de manière rigide sur la délimitation de leurs compétences, le potentiel du SEAE peut être entravé. Ceci est rendu manifeste par l'action du SEAE dans la Commission, où, dans la plupart des cas, le Service ne joue pas un rôle central. L'élargissement des tâches du SEAE peut passer par une révision de la Décision qui l'a créé, mais cette solution serait problématique, puisque elle devrait être approuvée à la fois par le Conseil et la Commission. Le processus conduisant à cette approbation pourrait se traduire par un énième, et probablement inefficace, exercice de délimitation de compétences. Il serait souhaitable, au contraire, que les institutions de l'UE acceptent le potentiel du SEAE, et lui permette, de façon volontaire, d'avoir un rôle plus important que celui qui a été prévu par le législateur. Pour obtenir les moyens nécessaires à s'acquitter efficacement de ses fonctions, le SEAE devra préalablement démontrer sa valeur ajoutée et sa fiabilité.

## Titre II. – Le SEAE, « unificateur » de la représentation diplomatique européenne

Une gestion coordonnée des actions extérieures augmenterait certainement la cohérence de la politique étrangère, mais elle ne serait pas suffisante. La fragmentation de la représentation extérieure, en fait, menacerait toujours la cohésion de l'UE : est-ce qu'on pourrait parler d'une politique étrangère cohérente si les pays tiers (et les citoyens européens) ne percevaient aucune « union » entre les décideurs politiques ?

En dépit des solutions engendrées par les décideurs européens, telles que les accords mixtes, on ne peut pas douter de la fragmentation persistante de la représentation extérieure. La délimitation des compétences engendre la division de la représentation *lato sensu*, c'est-à-dire le processus et le cadre dans lequel l'UE et ses membres expriment leur(s) position(s). Il y a une certaine fragmentation également dans la représentation *stricto sensu*, c'est-à-dire dans l'identification du représentant européen. Dans le domaine non-PESC, la représentation extérieure est assurée par la Commission (article 17 TUE). Dans le secteur PESC, l'UE est représentée par le Haut Représentant, au niveau ministériel (article 27-2 TUE) et par le président du Conseil européen, au niveau des chefs d'État (article 15-6 TUE). De plus, plusieurs acteurs exercent la représentation européenne *praeter* (ou même *contra*) *legem*. La Présidence du Conseil, par exemple, représente souvent l'Union dans la signature des accords internationaux,<sup>357</sup> ce qui paraît contredire la lettre des Articles 17 et 27-2 TUE.<sup>358</sup>

L'attribution du Nobel à l'UE a bien montré la division dans la représentation européenne. Dès que la nouvelle est devenue de domaine public, tous les principaux organismes politiques de l'UE ont publié un communiqué : une déclaration a été faite par la présidence tournante, une autre par le Parlement Européen, une troisième par la Haute Représentante, une quatrième par le Président du Conseil européen, une cinquième par le Président de la Commission, et une sixième par... les deux Présidents. La pluralité des représentants était encore plus évidente à la cérémonie de Oslo, où il y avait une fragmentation de la représentation *lato sensu*, car les

---

<sup>357</sup> Cf., par exemple, Décision du Conseil 2010/615/UE du 17 mars 2010, JO 2010 L 271/1, article 1.

<sup>358</sup> GATTI et MANZINI, *op. cit.*, p. 1726.

représentants des États siégeaient sur le parterre, pendant que les représentants de l'UE étaient sur l'estrade. De plus, l'Union était représentée par *trois* personnes, car le Président du Parlement voulut être présent, à côté des Présidents du Conseil Européenne et de la Commission, en dépit de son manque de compétence à représenter l'Union.<sup>359</sup>

En général, le SEAE ne peut pas éviter cette fragmentation, car la représentation au niveau des services ne peut que suivre la distribution des compétences au niveau politique. En d'autres mots, le SEAE peut représenter l'UE par rapport à la PESC, en vertu de l'article 27-2 TUE, mais il aurait besoin d'une délégation de pouvoir de la part de la Commission afin d'exercer le même rôle dans d'autres secteurs. Bien que la Commission soit intéressée à garder le contrôle sur le pouvoir de représentation, qui engendre une considérable visibilité, il paraît qu'elle a récemment délégué ce pouvoir au SEAE au cours de la négociation d'un accord international concernant le secteurs PESC et non-PESC à la fois.<sup>360</sup> Au lieu de distribuer les tâches de négociation selon les Articles 17 et 27 TUE, la Commission et le SEAE ont accepté une division du travail selon laquelle le Service négocie tous les aspects plus « politiquement sensibles », y inclus ceux qui concernent des secteurs non-PESC. Pourtant, une analyse approfondie de ce genre d'unité (partielle) n'est pas particulièrement intéressante, parce que cette praxis paraît isolée et, surtout, parce que la délégation de pouvoir en faveur du SEAE suit les mêmes modalités relatives à la gestion des politiques extérieures qu'on a décrit ci-dessus.

La plus grande contribution du SEAE à l'unité de la représentation internationale de l'Union relève d'un secteur spécifique, c'est-à-dire la diplomatie. Depuis les années cinquante la Commission a cherché à établir une véritable diplomatie au niveau européen, qui est maintenant semblable à la diplomatie d'un État, en vertu de certaines réformes engendrées par le Traité de Lisbonne (Chapitre 1). Une diplomatie efficace ne peut exister qu'à travers l'unité de la représentation : par définition, aucun pays n'a deux ambassadeurs ! En conséquence, le législateur a révisé l'organisation de la diplomatie de l'UE, afin de permettre au SEAE d'en assurer l'unité ; cette unité, à son tour, contribue à promouvoir la coordination des diplomaties des États membres (Chapitre 2).

---

<sup>359</sup> GATTI (M.), « Who do I call if I want to give Europe a Nobel Prize ? », *EJIL Talk!*, 14 October 2012, <http://www.ejiltalk.org>. Voir également ROSSI (L. S.), « Il valore del Nobel all'UE », *Affari Internazionali*, 22 October 2012, <http://www.affarinternazionali.it>.

<sup>360</sup> Accord-cadre de l'UE avec le Canada, *cit. supra*. Cette information fut donnée par deux fonctionnaires de la Commission (entrevue du septembre 2012).

## Chapitre 1. – Existence d'une diplomatie de l'Union Européenne

La capacité de l'UE à entretenir des relations diplomatiques n'est pas évidente. Le même concept de « diplomatie » n'est pas univoque. La diplomatie peut généralement être définie comme le processus politique par le biais duquel des acteurs internationaux établissent et maintiennent des relations officielles.<sup>361</sup> En termes juridiques, elle est plus précisément conçue comme l'ensemble des organes (les missions diplomatiques) et des personnes physiques (les agents diplomatiques) qui mènent de telles activités, de façon permanente, au nom des sujets internationaux.<sup>362</sup> L'Union a la capacité d'établir de tels organes, car elle les nécessite pour la conduite de ses relations extérieures (Section 1). La praxis reflète largement la nature « diplomatique » des relations de l'UE, car les missions de l'Union jouissent d'un statut similaire à celui des missions diplomatiques des États (Section 2).

### Section 1. – Capacité de l'Union Européenne à conduire des relations diplomatiques : presque un État ?

La diplomatie est l'une des prérogatives traditionnelles des États, qui descend de leur souveraineté (§ 1). Depuis la moitié du vingtième siècle, même les organisations internationales échangent des représentants *lato sensu* diplomatiques (§ 2). Si les Communautés Européennes ont été des précurseurs de cette « diplomatie » *sui generis*, l'Union telle qu'elle existe après le Traité de Lisbonne paraît un acteur « diplomatique » plus semblable à un État qu'à une organisation internationale (§ 3).

---

<sup>361</sup> Cf. PLISCHKE (E.), *Instruction in Diplomacy : the Liberal Arts Approach*, American Academy of Political and Social Science, 1972, p. 20. Voir également CALVO (C.), *Dictionnaire manuel de diplomatie et de droit international public et privé*, ed. Lawbook Exchange, 2009 – édition originale Puttkammer & Mühlbrecht, 1885, p. 137 : « la diplomatie est la science des relations qui existent entre les divers États, telles qu'elles résultent de leurs intérêts réciproques, des principes du droit international et des stipulations des traités ou des conventions. » ; NAHLIK (E.), *Development of Diplomatic Law – Selected Problems*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1990, p. 202 : « diplomacy means the activities of States, in some cases also of other subjects of international law, in their mutual official relations. In this meaning, it can be said to constitute the main tool of the foreign policy of a State. » En ce qui concerne le développement historique de la diplomatie, voir STUART (G. H.), *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1934, pp. 5 et suivantes.

<sup>362</sup> NAHLIK, *op. cit.*, p. 202.

## § 1. Le droit de légation, une prérogative des États souverains

La capacité d'échanger des représentants diplomatiques est l'une des prérogatives traditionnelles des sujets souverains, qui découle du droit des monarques à entretenir des relations personnelles entre eux.<sup>363</sup> Cette capacité est traditionnellement appelée « droit de légation » ou *jus legationis*.

Les auteurs classiques, tel que Vattel, soutenaient que tout État souverain a le *droit* d'envoyer et de recevoir des ministres publics.<sup>364</sup> Cette interprétation est rejetée par les auteurs contemporains, qui font valoir que la légation ne peut pas être un « droit », car elle n'implique aucune obligation corrélative : un État n'a pas le droit d'envoyer un représentant car aucun autre État n'est obligé de le recevoir.<sup>365</sup> La Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, confirme cette interprétation en affirmant que la mise en place de missions diplomatiques permanentes se fait par consentement mutuel.<sup>366</sup> Par conséquent, il a été affirmé qu'il serait plus logique de remplacer le terme « droit » par le mot « faculté ».<sup>367</sup> Puisque une discussion sur les limites exactes du « droit » ou « faculté » de légation dépasse l'objectif de la présente analyse, et la formule « droit de légation » est généralement utilisée encore aujourd'hui (même par ceux qui rejettent son interprétation littérale), on la maintient ici.

Qui peut exercer le droit de légation ? Les États, qui sont les principaux acteurs internationaux, peuvent certainement envoyer et recevoir des missions diplomatiques permanentes. Cela implique que l'exercice du droit de légation a deux conditions préalables. Premièrement, la souveraineté interne et externe. Deuxièmement, la reconnaissance mutuelle entre les sujets qui participent à l'échange diplomatique ; en effet, lorsque deux États échangent des missions diplomatiques, leur reconnaissance mutuelle doit être présumée.<sup>368</sup>

---

<sup>363</sup> DEMBINSKI (L.), *Modern Law of Diplomacy : External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff, 1988, p. 29.

<sup>364</sup> VATTEL (E.), *Le droit des gens*, (édition Joseph Chitty et Edward D. Ingraham, 1883), Livre IV, Chapitre 5, §57.

<sup>365</sup> RASCH (M. B.), *The European Union At the United Nations : the Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Martinus Nijhoff, 2008, p. 12 ; voir également NAHLIK (E.), *op. cit.*, p. 202, note 5 et SALMON (J.), *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, 1994., pp. 27-28.

<sup>366</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961, Nations Unies, Recueils des Traités, vol. 500, p. 95.

<sup>367</sup> ERICE Y O'SHEA (J. S.), *Derecho diplomático*, Instituto de Estudios Políticos, 1954, p. 101.

<sup>368</sup> Cf. DENZA (E.), *Diplomatic Law : Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2008.

Il reste à voir si le droit de légation a un contenu précis. La notion de « droit de légation » se rapporte d'habitude à la capacité à établir des missions *permanentes* et à caractère *diplomatique*. Le caractère *permanent* des missions diplomatiques les différencie des missions temporaires, comme les envoyés ou représentants spéciaux.<sup>369</sup> La condition de permanence, cependant, doit être comprise comme relative, parce que les missions diplomatiques peuvent cesser de fonctionner, soit parce que l'État d'envoi les ferme, soit parce qu'il disparaît. Le caractère *diplomatique* des missions implique qu'elles doivent contribuer au maintien des relations officielles entre deux États, en exerçant des « fonctions diplomatiques ». Ces fonctions sont multiples. Une analyse juridique peut se baser sur la catégorisation faite par la Convention de Vienne de 1961, qui énumère cinq fonctions<sup>370</sup> : la représentation, la protection des intérêts de l'État accréditaire, l'information, la négociation et la promotion de relations amicales.

La fonction de représentation est au cœur de l'idée même des relations diplomatiques, car elle permet de maintenir un lien permanent entre l'État accréditant et l'État accréditaire, assurant ainsi la participation du premier dans la vie politique interne et internationale de ce dernier.<sup>371</sup> La représentation diplomatique a une particularité : les missions diplomatiques ont la capacité de représenter leur État dans toutes ses dimensions fonctionnelles et géographiques ; elles exercent, en d'autres mot, le *ius representationis omnimoda*. Le *ius representationis omnimoda* est crucial, car il exprime la nécessité d'unité dans la conduite des relations diplomatiques.<sup>372</sup>

La protection des intérêts est définie par la convention de Vienne comme la protection « dans l'État accréditaire [d]es intérêts de l'État accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international ». Elle est par conséquent une fonction assez générique : les missions diplomatiques peuvent protéger tout « intérêt » qui est considéré comme tel par

---

<sup>369</sup> OUTREY, *op. cit.* p. 301: « pour nous l'existence d'une diplomatie au sens propre du terme implique nécessairement celle de missions diplomatiques permanentes ». Voir également WECKMANN (L.), « Origen de La Misiones Diplomaticas Permanentes », 1 *Foro Internacional*, 1960, pp. 268-298.

<sup>370</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, *cit. supra*, article 3.

<sup>371</sup> Cf. *inter alia* MARESCA (A.), *La missione diplomatica*, Giuffrè, 1967, p. 150 ; BLUM (Y. Z.), « Diplomatic Agents and Missions », in BERNHARDT (sous dir.), *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland, pp. 1034-1040, à la p. 1038 ; Tanzi, « Relazioni diplomatiche », in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, p. 122-147, à la p. 130. Il faut toutefois souligner, comme l'affirmé Sereni, que la représentation diplomatique n'est pas une forme de représentation *stricto sensu*, car « les organes des sujets de droit international ne sont pas leurs représentants », voir SERENI (A. P.), *La rappresentazione en droit international*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1948, p. 85. Voir également SERENI (A. P.), « Agency in International Law », 34 *American Journal of International Law*, 1940, pp. 638-660.

l'États accréditant, aussi longtemps que cette protection n'empiète pas les limites imposées par le droit international.<sup>373</sup>

La fonction d'information est présentée comme « s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant. » La fonction diplomatique d'information se caractérise par son caractère confidentiel : les communications des missions diplomatiques auprès de leurs capitales peuvent être codés et elles ne doivent pas être interceptées par l'État accréditaire.<sup>374</sup>

La fonction de négociation est définie par la Convention de Vienne de 1961 comme « négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire ». Cette disposition peut être interprétée de deux façons. Selon une interprétation restrictive, cette fonction peut être interprétée conformément à l'article 7-2 (b) de la Conventions de Vienne du 1969,<sup>375</sup> qui affirme que les chefs des missions diplomatiques peuvent représenter l'État d'envoi pour l'adoption du texte d'un traité entre l'État accréditant et l'État accréditaire, même en l'absence de pleins pouvoirs.<sup>376</sup> Selon une autre lecture, la fonction diplomatique de négociation devrait être interprétée plus largement : « il s'agit de concilier, de rechercher des transactions, de préparer des traités, de conclure des engagements politiques. »<sup>377</sup>

L'exercice de ces quatre fonctions conduit logiquement à la cinquième fonction, qui représente l'objectif générale de la diplomatie : la promotion des relations amicales et le développement des relations « économiques, culturelles et scientifiques entre l'État accréditant et l'État accréditaire ».

## § 2. Le droit de légation *fonctionnel* des organisations internationales

Le développement des organisations internationales au cours du vingtième siècle a conduit à la création de nouvelles formes de relations internationales, y inclus au niveau diplomatique.

---

<sup>372</sup> Par conséquent, une mission commerciale ou de coopération au développement n'est pas une mission diplomatique, car elle ne représente que son ministère.

<sup>373</sup> SALMON (J.), *op. cit.*, p. 104.

<sup>374</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, *cit. supra*, article 27-1.

<sup>375</sup> Convention de Vienne sur le droit des Traités, 23 mai 1969, Nations Unies, Recueil des Traités vol 1155, p. 331.

<sup>376</sup> DEMBINSKI (L.), *op. cit.*

<sup>377</sup> SALMON (J.), *op. cit.*, p. 115.

Les organisations internationales mettent souvent en place des missions, afin de conduire leurs politiques et promouvoir leurs objectifs.

Les organisations internationales n'ont pas la même aptitude des États à recevoir des missions diplomatiques, car elles manquent de souveraineté et de territoire. Le manque de souveraineté ne signifie pas manque de capacité à agir sur le plan international. Au contraire, plusieurs organisations internationales ont des compétences dont l'exercice est dépendent d'une action internationale. Ces organisations, par conséquent, doivent également être dotées des moyens nécessaires à mener leur action extérieure.<sup>378</sup> Ces moyens peuvent inclure l'acceptation des missions d'un État tiers. Les statuts des organisations internationales parfois reconnaissent cet habilité de l'organisation internationale, en prévoyant une obligation pour l'État du siège de recevoir les missions diplomatiques des États tiers.<sup>379</sup> Cette obligation permet aux organisations internationales de résoudre partiellement leur deuxième problème relatif à l'acceptation des missions diplomatiques, c'est-à-dire le manque de territoire.

Les organisations internationales peuvent également avoir besoin d'envoyer des représentants. Tel était le cas des anciennes Communautés européennes. La CECA ouvrit un bureau de liaison au Royaume-Uni en 1954 et le Conseil de la CEE évalua l'ouverture d'autres Délégations de la CEE pendant les années soixante.<sup>380</sup> Pour des raisons politiques, les Communautés n'ont jamais ouvert d'autres Délégations. Cependant, la nécessité d'une représentation permanente était telle que ni le Conseil ni les États membres se sont opposés à la création des Délégations de la Commission, qui ont existé jusqu'à fin 2009, quand elles ont été substituées par les Délégations de l'UE.

Il y a toutefois deux différences entre le droit de légation des organisations internationales et celui des États. Premièrement, les organisations internationales ne peuvent envoyer ou recevoir de représentants que lorsque cela s'avère nécessaire pour l'exercice de leurs compétences. Par définition, les compétences des organisations internationales sont limitées,

---

<sup>378</sup> Cf., REICHLING, *op. cit.*, p. 26 : «Compte tenu du fait que les activités exercées par les organisations internationales produisent, quel que soit leur degré de spécialisation, des effets directs ou indirects à l'égard de pays tiers et d'autres organisations internationales, il est inconcevable qu'elles puissent se trouver dans un état d'isolement total [...] la plupart des organisations de date récente ont des objectifs spécifiquement internationaux dont la poursuite rend indispensables les relations avec des pays tiers. » Voir également MAGI (A.), *Le Organizzazioni Internazionali e Il Diritto di Legazione*, Thèse, Université de Siena, 1967, p. 26.

<sup>379</sup> Cf., par exemple, l'article 16 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européenne, JO 1967 152/13.

<sup>380</sup> Voir, *inter alia*, REICHLING (C.), *op. cit.*, et RUCIRETA (M.), « Aspetti del c.d. 'diritto di legazione' attivo e passivo delle Comunità Europee », *Annali Istituto di Studi Europei Alcide de Gasperi*, 1987, pp. 117-156.

lorsque les États ont compétence générale. En conséquence, les organisations internationales n'ont qu'un droit de légation *fonctionnel*, qui leur permet de conduire des relations diplomatiques limitées.

Cette limitation fonctionnelle a pour conséquence la limitation fonctionnelle des missions diplomatiques que les organisations internationales créent ou reçoivent. Par exemple, les missions accréditées auprès des organisations internationales ne sont généralement pas en mesure de protéger les intérêts des ressortissants des États accréditants, car les organisations internationales n'ont généralement pas de compétences suffisantes à interférer directement avec la situation juridique des ressortissants des pays non membres. Similairement, les missions des organisations internationales normalement n'ont pas la capacité à promouvoir des relations pacifiques et à défendre les intérêts du sujet accréditant (et de ses citoyens) car ces aspects sont normalement liés aux compétences des États membres.

Ces distinctions théoriques ont une conséquence pratique : les relations inter-étatiques sont véritablement *diplomatiques* ; par conséquent, elles sont réglées principalement par le droit diplomatique coutumier. Les relations entre les organisations internationales et les États ne sont pas « diplomatiques » *stricto sensu*, et elle ne sont réglées que par voie conventionnelle, c'est-à-dire à travers un accord entre l'organisation internationale et l'État concerné.

### § 3. Le droit de légation *quasi-étatique* de l'UE

Il paraît légitime de se demander si l'Union européenne, étant une organisation internationale *sui generis*, a le même droit de légation des autres organisations internationales, ou est plutôt semblable à un État.

La première limite du droit de légation des organisations internationales est déterminée par l'incomplétude de leurs compétences. Comme indiqué dans la première partie, l'UE peut exercer son pouvoir dans presque tous les domaines des relations internationales, sur la base de ses compétences explicites ou implicites. Par conséquent, le droit de légation de l'UE peut difficilement être décrit comme « fonctionnel », mais il est plutôt semblable au droit de légation « plein » des États.<sup>381</sup>

---

<sup>381</sup> Cf., *a contrario*, PESCATORE (P.), *Les relations extérieures des Communautés Européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1961, p. 192 : « l'usage du qualificatif diplomatique pour désigner les missions des Communautés

La seconde limite du droit de légation des organisations internationales est engendrée par les déficiences fonctionnelles des missions qu'elles reçoivent et envoient. Il ne fait aucun doute que les missions des États tiers accréditées auprès de l'Union européenne peuvent exercer la fonction de représentation, et il est évident qu'elles négocient au nom de leurs États. Similairement, elles recueillent des informations, et promeuvent des relations amicales avec l'Union, à travers la coopération culturelle, économique et scientifique (qui est une compétence de l'UE). Enfin, les missions des États tiers accréditées auprès de l'Union européenne peuvent protéger les intérêts des États accréditant et, dans une certaine mesure, leurs ressortissants, dont la sphère juridique peut être influencée directement par les actes de l'Union.

L'exercice des fonctions diplomatiques par les délégations de l'UE paraît plus controversé. Les Délégations de l'Union peuvent certainement exercer la fonction de représentation sur la base de l'article 221-1 TFUE, selon lequel « les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union. » Il est important de noter que l'article 221-1 TFUE implique que les délégations de l'UE exercent le *ius representationis omnimoda*.

Il peut sembler que les Délégations de l'Union ne doivent pas négocier au nom de l'Union. La négociation d'accords internationaux est régie par l'article 218-3 TFUE, selon lequel le Conseil nomme le négociateur de l'Union en fonction de l'objet de l'accord envisagé. Cette disposition, lue en combinaison avec les articles 17 et 27 TUE ne peut que signifier que les accords internationaux doivent être négociés par la Commission et le Haut Représentant. Cependant, les Délégations peuvent négocier les accords au nom de la Commission ou du Haut Représentant. Plus généralement, les Délégations exercent une fonction de négociation *lato sensu*, en interagissant avec les autorités de l'État accréditant.<sup>382</sup>

Les Délégations de l'Union sont capables d'exercer également la fonction d'information. L'un des objectifs initiaux de Délégations de la Commission était en effet la collecte

---

dans les pays tiers doit provoquer une équivoque et un conflit avec les États membres. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les Communautés européennes poursuivent des objectifs à caractère économique, que leur compétence externe se situe dans le domaine commercial et dans le domaine de la coopération nucléaire, respectivement ; les missions qu'elles peuvent être dans le cas de détacher dans les pays tiers ne sont donc pas représentatives de la communauté européenne tout court, mais il s'agit de missions spécialisées, chargées de sauvegarder les intérêts extérieurs du marché commun ou de l'industrie nucléaire européenne. »

<sup>382</sup> Par exemple, les Délégations préparent, avec les gouvernements des États tiers, les documents de stratégie pour la coopération internationale (voir *supra*).

d'informations.<sup>383</sup> De nos jours, les Délégations recueillent des renseignements sur des divers aspects relatifs aux domaines PESC et non-PESC. Par exemple, elles récupèrent des informations sur la protection des droits fondamentaux dans les pays tiers, ou sur leur situation économique et financière.<sup>384</sup> Qui plus est, les Délégations sont capables de transmettre leurs messages par des voies confidentielles, telles que le système de Correspondance Européenne (COREU), auquel participent les États membres (et leurs missions diplomatiques), la Commission et le Secrétariat général du Conseil.<sup>385</sup> La participation au système COREU certifie la capacité des délégations à exécuter la fonction diplomatique d'information : comme l'a affirmé le Conseil, les messages COREU sont l'équivalent des télégrammes diplomatiques.<sup>386</sup>

La capacité des délégations de l'UE à promouvoir des relations amicales avec les pays tiers, à travers la coopération économique, scientifique et culturelle, est assez évidente. Les accords qui permettent l'établissement des Délégations de l'Union dans les pays tiers affirment explicitement que les parties sont désireuses de renforcer et développer leurs relations amicales.<sup>387</sup> D'ailleurs, la Commission a créé plusieurs délégations pendant les années soixante et soixante-dix justement pour mettre en œuvre la coopération internationale de l'UE.<sup>388</sup> Si cette coopération est principalement destinée à promouvoir des priorités

---

<sup>383</sup> BRUTER (M.), « Diplomacy Without a State : the External Delegations of the European Commission », 6 *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 183-205, à la p. 183.

<sup>384</sup> Cf., par exemple, « Local EU Statement on demolitions and forced evictions, by the EU Delegation to Azerbaijan », 12 août 2011, disponible sur le site de la Délégation, <http://www.eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan> : « the European Union Delegation [...] Will continue to closely monitor and report on domestic developments in Azerbaijan, notably in the domain of evictions, expropriations and general respect for property rights. »

<sup>385</sup> Cf. Décision de la Commission 2001/844/CE/Euratom, 29 novembre 2001, JO 2001 L 317/1, annexe, article 2. La confidentialité des messages COREU concerne à la fois les relations internationales et la politique interne: par défaut, le contenu de ces messages n'est révélé ni aux gouvernements des pays tiers ni aux autres organes de l'UE ou aux citoyens européens, voir Ordonnance de la Cour, Arrêt C-120/94 *Commission/Grèce* [1994] Rec. p. I-03037 ; Arrêt C-353/99, *Conseil/Heidi Hautala*, [2001] Rec. p. I-09565 ; Arrêt C-353/01 P., *Olli Mattila/Council*, [2004] Rec. p. I-01073.

<sup>386</sup> T-204/99, *Olli Mattila/Conseil*, [2001] Rec. p. II-02265, par. 49.

<sup>387</sup> Cf., e.g., deuxième paragraphe du préambule du Agreement between the European Union, the European Atomic Energy Community and the government of the Republic of Uzbekistan on establishment and the privileges and immunities of the Delegation of the European Union in the republic of Uzbekistan, signé le 24 janvier 2011, non publié au JO : « desiderous of further strenghtening and developing the friendly relations and cooperation between the European Union, the European Atomic Energy Community and the republic of Uzbekistan [...] » ; voir également l'Accord entre le gouvernement du Japon et la Commission des Communautés Européennes sur l'établissement ainsi que les privilèges et immunités de la délégation de la Commission des Communautés Européennes, signé le 11 mars 1974, UNTS vol. 1002, p. 220 ; Agreement between the Government of New Zealand and the Commission of the European Communities on the establishment and the privileges and immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities in New Zealand, signed on 10 March 2004, UNTS vol. 2524.

<sup>388</sup> Voir SOBRINO HEREDIA (J. M.), « La actividad diplomàtica de las delegaciones de la Comisiòn en el exterior de la Comunidad Europea », 20 *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 485-553 ; voir également

économiques, elle peut favoriser également d'autres formes d'échange, y compris dans le domaine culturel et scientifique.<sup>389</sup>

Enfin, les Délégations de l'Union peuvent protéger les intérêts de l'UE et de ses citoyens. Si l'Union, et ses Délégations, servent des intérêts « multilatéraux », comme la libéralisation commerciale et l'éradication de la pauvreté, il ne fait aucun doute que l'Union doit promouvoir ses propres intérêts : la lettre de l'article 21-2-a TUE affirme, assez clairement, que l'Union vise à « sauvegarder *ses* valeurs, *ses* intérêts fondamentaux, *sa* sécurité, *son* indépendance et *son* intégrité ». <sup>390</sup> En particulier, les Délégations peuvent défendre les intérêts des citoyens européens. Si la protection consulaire est diplomatique reste une prérogative nationale, les Délégations coordonnent l'activité de protection des États membres (article 35 TUE), notamment pendant les crises. Des États membres ont même proposé d'augmenter les responsabilités des Délégations dans ce secteur, à travers la délégation de la protection de leurs citoyens aux Délégations.<sup>391</sup>

Le droit de légation de l'Union européenne apparaît donc similaire à celui d'un État, puisque l'UE peut théoriquement mener une action extérieure presque illimitée, et elle peut créer des missions capables d'exécuter la plupart des fonctions typiques des missions diplomatiques. Est-ce que cette similitude avec la diplomatie des États est reflétée dans l'application du droit diplomatique ?

---

DIMIER (V.) et MCGEEVER (M.), « Diplomats Without a Flag : the Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries », 44 *Journal of Common Market Studies*, 2006, pp. 483–505.

<sup>389</sup> Voir l'accord de Cotonou, *cit. supra*, article 23.

<sup>390</sup> Italiques par l'auteur.

<sup>391</sup> ASSELBORN (J.) (Ministre des affaires étrangères du Luxembourg), discours à l'occasion de la conférence diplomatique de la Lituanie, 20 décembre 2011 : « alongside its Benelux partners, Luxembourg is convinced that the EEAS should take on consular functions.[...] I am pleased that we have started concrete thinking on this matter. The Benelux have joined forces with the Baltic states, Finland and Sweden to identify specific consular tasks that lend themselves to closer cooperation between member states and could, we believe, be taken on by the EEAS. I intend to push this endeavour with all possible means, because it's not only good for the smaller countries that are not present everywhere in the world, but because it's good for the EU and the perception the public have of the EU. » Le discours est disponible sur le site du gouvernement luxembourgeois <http://www.gouvernement.lu>. Cf. également le Non-paper on the European External Action Service from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, *cit. supra*, point 8 : « the role of the EEAS in the area of consular protection should be further explored, in line with the Treaty. »

## Section 2. La praxis relative aux relations diplomatiques de l'UE : une diplomatie *quasi-étatique*

Une étude superficielle de la praxis paraît suggérer des analogies entre les relations diplomatiques de l'UE et celles des organisations internationales : on ne peut pas nier que l'Union n'est pas explicitement reconnue comme un acteur diplomatique à part entière, notamment en ce qui concerne l'établissement des Délégations (§ 1). D'un point de vue substantiel, toutefois, il y a des importantes analogies entre la praxis diplomatique de l'Union et celle des États. Bien que l'UE ne soit pas formellement acceptée comme acteur diplomatique *quasi-étatique*, ce statut est largement admis *de facto* (§ 2).

### § 1. Des relations diplomatiques d'une organisation internationale *sui generis*

En dépit des similitudes entre les relations diplomatiques de l'UE et celles des États souverains, on ne peut pas ignorer que la praxis montre certaines différences par rapport à la dimension « passive » de la légation de l'UE (A) et, surtout, en ce qui concerne la création des Délégations (B).

#### A. Les différences (apparentes) entre la légation passive de l'UE et celle des États

Il pourrait paraître que l'Union n'est pas capable à recevoir des missions diplomatiques comme si elle était un État. On peut noter d'abord qu'elle est, comme d'habitude, « bicéphale » dans ses relations avec les missions des États tiers, car les lettres de créance des ambassadeurs étrangers sont aujourd'hui présentées au président de la Commission et au président du Conseil européen (et non plus au Conseil), lorsque dans les sujet souverains ce genre de document est normalement remis au seul Chef d'État. La praxis de l'UE, toutefois, n'est pas entièrement *sui generis*, car elle est une transposition de la pratique des États dans la structure de l'Union : les deux Présidents sont en fait les sujets les plus semblables à un chef d'État de l'UE.

Une deuxième différence entre l'UE et les États souverains est apparemment plus importante : alors que les États peuvent assurer la réciprocité dans la conduite des échanges diplomatiques, car ils peuvent protéger les missions étrangères, l'UE peut paraître incapable de faire la même chose, parce qu'elle n'a pas de territoire. Ainsi, les relations entre l'UE et les États tiers ne sont pas vraiment bilatérales, mais « triangulaires », puisque l'Union ne peut accorder de privilèges et immunités qu'à travers l'intervention des autorités belges. Malgré ses mérites, un tel argument ne semble pas entièrement satisfaisant : le protocole sur les privilèges de l'UE, et le

devoir de loyauté, obligent la Belgique à accorder les immunités et privilèges aux missions des États tiers.<sup>392</sup> Qui plus est, l'ordre juridique communautaire contient les instruments qui sont nécessaires pour l'exécution de ces obligations, à savoir le principe de primauté et la procédure d'infraction. D'ailleurs, on ne peut pas nier que même les États fédéraux ont souvent des problèmes à faire appliquer le droit international, y inclus le droit diplomatique et consulaire, par leurs états fédérés.<sup>393</sup>

#### B. Les Délégations de l'UE en tant qu'organes d'une organisation internationale

La différence majeure entre les relations diplomatiques de l'UE et celles des États concerne les Délégations de l'Union, et plus précisément la source de leurs immunités et privilèges. Alors que les missions des États (et leur personnel) jouissent des privilèges et immunités sur la base du droit coutumier, les représentants des organisations internationales obtiennent les immunités sur la base d'un acte spécifique. Il est évident que les Délégations de l'UE sont considérées comme des organes d'une organisation internationale.

Dans la plupart des cas, l'Union conclut un accord avec le pays hôte, dit « accord d'établissement » (« *establishment agreement* »), par lequel l'État accepte la mise en place de la Délégation et s'engage à lui fournir les immunités et les privilèges contenus dans la Convention de Vienne de 1961. Dans d'autres cas, l'État accréditant introduit les privilèges et immunités de la mission de l'UE à travers un acte unilatéral.<sup>394</sup>

Cette praxis a une conséquence théorique importante, car elle souligne que les États tiers perçoivent la nécessité d'adopter un acte spécifique pour attribuer les immunités diplomatiques aux Délégations, ce qui signifie qu'elles ne sont pas couvertes par le droit diplomatique coutumier ; cela implique que la diplomatie de l'UE est conçue comme

---

<sup>392</sup> Protocole (no. 7) sur les privilèges et immunités de l'Union Européenne, JO. C 2010 83/266, article 16.

<sup>393</sup> Cf., par exemple, Supreme Court of the United States, *José Ernesto Medellín v. Texas*, opinion of the Court, 552 U.S. (2008), 25 mars 2008: « The United States contends that while the Avena judgment does not of its own force require domestic courts to set aside ordinary rules of procedural default, that judgment became the law of the land with precisely that effect pursuant to the President's Memorandum and his power "to establish binding rules of decision that preempt contrary state law." [...] The United States maintains that the President's constitutional role "uniquely qualifies" him to resolve the sensitive foreign policy decisions that bear on compliance with an ICJ decision and "to do so expeditiously." In this case, the President seeks to vindicate United States interests in ensuring the reciprocal observance of the Vienna Convention, protecting relations with foreign governments, and demonstrating commitment to the role of international law. These interests are plainly compelling. Such considerations, however, do not allow us to set aside first principles. The President's authority to act, as with the exercise of any governmental power, "must stem either from an act of Congress or from the Constitution itself" ».

<sup>394</sup> C'est le cas des États-Unis, de la Suisse et du Canada, voir BARONCINI, *op. cit.*, pp. 195-200.

différente de celle des États. La praxis décrite ci-dessus a également une conséquence pratique : les États tiers peuvent décider de ne pas accorder la pleine protection diplomatique aux Délégations de l'UE. Le Canada, par exemple, ne reconnaît pas l'immunité diplomatique des fonctionnaires de l'UE, mais seulement l'immunité pour les actes accomplis en leur qualité officielle, c'est-à-dire l'immunité fonctionnelle.<sup>395</sup>

L'importance de cette praxis, toutefois, ne devrait pas être surestimée. D'une part, l'attribution des seules immunités fonctionnelles est un héritage de la para-diplomatie de la Commission : à l'heure actuelle, l'Union exige l'octroi d'immunités complètes, comme en témoignent les accords d'établissement les plus récents. De l'autre part, les États tiers acceptent, dans la plupart des cas, le statut « diplomatique » des Délégations de l'UE, même au niveau symbolique (voir *infra*).

## § 2. Des relations diplomatiques d'un sujet *quasi*-étatique

Bien que l'UE ne soit pas formellement considérée comme un acteur diplomatique à part entière, ses relations avec les États tiers sont assez similaires à celles d'un sujet souverain. La praxis relative au côté passif du droit de légation suggère en effet des similitudes évidentes entre l'UE et les États (A). Même la dimension active du droit de légation, qui paraît plus problématique en théorie, est caractérisée par des analogies importantes avec la légation des États (B).

### A. Un légation passive (trop) étatique

La praxis relative à la dimension passive du droit de légation l'UE suggère d'importantes analogies avec la légation des États. La première analogie concerne l'essence même du droit diplomatique, c'est-à-dire l'attribution de privilèges et immunités, et est contenue directement dans le droit primaire, depuis les Traités de Rome. En effet, ce qui est maintenant le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne affirme que l'État membre sur le

---

<sup>395</sup> Décret sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, C.R.C., ch. 1308, point 4 (b) : « les fonctionnaires de l'Organisation, autres que les fonctionnaires supérieurs, possèdent au Canada, dans la mesure où cela peut être nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, les privilèges et immunités spécifiés à la section 18 de la Convention [sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946] ». La section 18 de ladite Convention affirme que les fonctionnaires des Nations Unies (et donc de l'UE au Canada) « jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle », c'est-à-dire de l'« immunité fonctionnelle ». L'applicabilité de ce Décret a été confirmée par Chantal Schryburt, office du Protocole du ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada, dans un courriel envoyé à l'auteur le 14 octobre 2011.

territoire duquel l'Union a son siège accorde les immunités et privilèges diplomatiques aux missions des États tiers accréditées auprès de l'Union.<sup>396</sup>

Au cours des années, la Commission a eu tendance à étendre les analogies avec la diplomatie des États au-delà du simple octroi des immunités. En particulier, la Commission établit rapidement une praxis selon laquelle les lettres de créance présentées par les ambassadeurs des États tiers au moment de leur arrivée devaient être présentées au Président de la Commission. Pour cette occasion, l'institution institua une cérémonie calquée sur celle qui est utilisée par les États. Cette pratique irrita certains États membres, qui, par le compromis de Luxembourg, décidèrent que les lettres de créance devaient être présentée également au Conseil.<sup>397</sup>

La Commission accepta cette nouveauté, mais elle ne renonça pas à imiter les relations diplomatiques des États. Par analogie avec les États, la Commission publie encore une liste des missions diplomatiques accréditées auprès de l'UE, qui contient les noms des chefs de missions. Il est important de noter que ces derniers ne sont pas indiqués seulement comme « ambassadeurs » mais comme « ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires ». Bien que ces titres n'aient pas de conséquences pratiques, ils sont les indices d'un rapport modelé sur la diplomatie inter-étatique, car normalement ils ne sont pas utilisés dans les relations avec les organisations internationales.<sup>398</sup>

## B. Une légation active *quasi*-étatique

Le côté actif du droit de légation de l'UE est également semblable à la diplomatie des États. La première analogie concerne le statut des missions : les Délégations de l'UE, comme les ambassades des États, normalement jouissent de la plénitude des privilèges et immunités diplomatiques, comme prévus par la Convention de Vienne de 1961. Une autre analogie entre le statut de Délégations de l'UE et celui des ambassades est prévue par l'application de la

---

<sup>396</sup> Protocole (no. 7) sur les privilèges et immunités de l'Union Européenne, JO. C 2010 83/266, article 16.

<sup>397</sup> Communiqué final de la session extraordinaire du Conseil, Luxembourg, 29 janvier 1966, Bulletin de la Communauté économique européenne, Mars 1966, n° 3, pp. 5-11 : « en 1959, le Conseil a arrêté les règles devant régir, à titre provisoire, la reconnaissance des missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté (lettre de M. G. Pella, président du Conseil, au président de la Commission, en date du 25-7-1959). Ces règles aboutissent à un partage de prérogatives entre le Conseil et la Commission. En particulier, les lettres de créance sont présentées au président de la Commission qui a institué à cet effet un cérémonial calqué sur celui en usage dans les Etats, alors que le traité de Rome prévoit que, seul, le Conseil peut engager la Communauté à l'égard des pays tiers. Il faut donc mettre un terme aux errements actuels et rétablir le Conseil dans l'intégralité de ses prérogatives. »

Convention de Vienne de 1961 pour les aspects qui ne concernent pas les immunités et privilèges.<sup>399</sup> Par conséquent la plupart des États tiers accepte que le statut des Délégations de l'UE soit presque identique à celui des ambassades des États.

La similitude entre les Délégations de l'UE et les missions des États est d'ailleurs confirmée par leur caractérisation symbolique. Le Chef de Délégation est généralement accrédité auprès du chef d'État du pays d'accueil, tandis que les chefs des missions des organisations internationales sont normalement accrédités auprès des ministères des affaires étrangères. En outre, le Chef de la Délégation est universellement qualifié d' « ambassadeur ». <sup>400</sup> Cet usage était très répandu avant la réforme de Lisbonne, mais les agents de l'UE étaient parfois réticents à l'utiliser, pour ne pas irriter les États membres.<sup>401</sup> La création du SEAE et le détachement de diplomates nationaux au poste de Chef de la Délégation ont rendu cette praxis obsolète, et il est maintenant courant de désigner le Chef de Délégation comme « ambassadeurs de l'Union Européenne ».

La nature quasi-étatique de l'Union en tant qu'acteur diplomatique est attestée également par la position des Délégations dans la liste des missions diplomatiques accréditées auprès des pays tiers et par la place de leurs Chefs dans l'ordre de préséance du corps diplomatique. La Commission a toujours demandé à l'État accréditant de placer la Délégation en dehors de la liste des missions de organisations internationales. Ainsi, il est fréquent de trouver la Délégation de l'UE dans la liste des missions des États.<sup>402</sup> Le positionnement du Chef de Délégation dans l'ordre de préséance est un sujet plus délicat, car cet ordre est normalement déterminé en fonction de la date d'accréditement des ambassadeurs : si le Chef de Délégation était accrédité avant d'autres ambassadeurs européens, en théorie, il pourrait les précéder, ce qui pourrait générer du mécontentement au près de ministère des affaires étrangères

---

<sup>398</sup> Les observateurs permanents au près de l'Organisation des Etats Américains, par exemple, sont définis seulement comme « ambassadeurs », cf. [http://www.oas.org/en/ser/dia/perm\\_observers/countries.asp](http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers/countries.asp).

<sup>399</sup> Voir *inter alia* les accords avec les Japon, la Nouvelle Zelande et l'Ouzbekistan, cités ci-dessus ; Voir également BARONCINI (E.), *Il treaty making power della Commissione Europea*, Editoriale Scientifica, 2008.

<sup>400</sup> BOSELLI, *Guide diplomatique pratique à l'usage des fonctionnaires en poste dans les délégations de la Commission de la C.E.*, Commission Européenne, 1992 : « A partir de 1983, le rang d'ambassadeur est explicitement mentionné dans les lettres de créances, ce qui implique, dans la plupart des cas, leur présentation au niveau de Chef d'Etat. »

<sup>401</sup> Même avant la réforme de Lisbonne, comme l'a noté WINAND (P.) « The US Mission to the EU in Brussels D.C., The European Commission Delegation in Washington D.C. and the New Transatlantic Agenda », in PHILIPPART et WINAND (sous dir.), *Ever Closer Partnership : Policy Making in US-EU Relations*, Peter Lang, 2004, pp. 107-154, à la p. 144 : « there [was] a clear tendency on the part of Americans to call the Delegation's ambassador, "EU ambassador" ».

européens. En conséquence, le Chef de Délégation normalement n'est pas placé dans la liste des ambassadeurs des États souverains, mais après ceux-ci et avant les représentants des organisations internationales. Cette praxis, toutefois, n'est pas universellement répandue : par exemple, l'ambassadeur de l'UE au Canada est classé parmi les représentants des États, et il précède les ambassadeurs de plusieurs États, y inclus certains États membres.<sup>403</sup>

## Chapitre 2. - Le SEAE, coordinateur des diplomaties européennes

Bien que l'Union ait développé une diplomatie semblable à celle des États, sa viabilité n'est pas assurée. La division entre les différentes compétences de l'Union et celles des États pourrait en fait entraver une action diplomatique efficace : quelle serait l'utilité d'une diplomatie de l'Union si chaque État membre et institution européenne parlait d'une voix différente ? Le législateur a essayé de limiter les conséquences néfastes de ce problème en permettant au SEAE d'exercer son autorité sur l'ensemble des Délégations, ce qui assure leur unité (Section 1). L'autorité du Service sur les Délégations promeut également l'unité entre l'UE et les États membres, car le SEAE peut efficacement coordonner toutes les diplomaties européennes (Section 2).

### Section 1. Le SEAE, garant de l'unité de la représentation diplomatique de l'Union

La division des compétences entre les organes de l'Union se reflète inévitablement sur les Délégations de l'Union, car celles-ci ne sont pas des organes indépendants, mais elles exercent les pouvoirs d'autres entités. En particulier, les Délégations participent à la mise en œuvre des politiques de l'UE et à sa représentation extérieure, dans les domaines PESC et non-PESC. Par conséquent, elles sont formées par des fonctionnaires du SEAE, ainsi que par des agents de la Commission (§ 1). Cette division pourrait emmener à la transmission de messages différents par les représentants européens, ce qui rendrait la diplomatie de l'UE paradoxale et incompréhensible aux yeux des États tiers. Comme on l'a souligné ci-dessus, l'unité de la

---

<sup>402</sup> Cf., par exemple, les listes diplomatiques des Etats-Unis (ou l'UE partage son statut *sui generis* avec l'Union Africaine) (<http://www.state.gov>), du Canada, (<http://w03.international.gc.ca>), de l'Australie (<http://www.dfat.gov.au>), et du Japon, (<http://www.mofa.go.jp>).

<sup>403</sup> Cf. le site du gouvernement du Canada, <http://w03.international.gc.ca>.

représentation, exprimé par le *ius representationis omnimodae* des ambassades, est en effet un principe-clé de la diplomatie. Puisque ce secteur a particulièrement besoin d'unité, le législateur a donné au SEAE le contrôle de toute la représentation diplomatique de l'UE, en essayant de limiter les conséquences négatives de l'attribution de compétences par le biais d'une interprétation extensive au principe de cohérence de l'action extérieure (§ 2).

### § 1. La fragmentation potentielle de la diplomatie de l'Union

La dualité PESC/non-PESC de l'action extérieure affecte également les relations diplomatiques de l'UE. Ceci peut être démontré en prenant en considération les relations entre l'Union et les missions des sujets tiers ainsi que les relations entre les Délégations de l'Union et les États tiers.

Le chapitre précédent a montré que les missions des sujets tiers accrédités auprès de l'Union européenne exercent plusieurs fonctions diplomatiques. Par conséquent, elles interagissent avec les organes de l'Union capables de représenter l'Union européenne à l'extérieur, c'est-à-dire la Commission (pour les aspects non-PESC) et le Haut Représentant (en ce qui concerne la PESC et PESC). Alors que les ambassades accréditées auprès d'un État s'adressent principalement au gouvernement local, qui est caractérisé par une hiérarchie unitaire, les missions accréditées auprès de l'UE doivent interagir avec deux hiérarchies différentes.

La présence de plusieurs représentants de l'UE est négative, car elle engendre l'image d'Union sans cohésion. Cette image pourrait devenir particulièrement évidente si les représentants européens ne se trouvaient pas d'accord par rapport à la distribution des compétences et insistaient pour parler en même temps au nom de l'UE. Les entretiens effectués par l'auteur suggèrent en fait que la pluralité des représentants européens est parfois déconcertante.<sup>404</sup> Même si les limites des compétences sont respectées, la Commission et le Haut Représentant/SEAE peuvent toujours transmettre des messages non coordonnés : bien que la position de l'Union soit établie par le législateur, les représentants de l'UE jouissent d'une certaine marge de manœuvre pour nuancer leurs messages.

Il pourrait sembler que ces problèmes devraient affecter également la dimension active de la légation de l'UE : pour exercer leurs fonctions diplomatiques, les Délégations ont besoin d'exercer des pouvoirs qui relèvent des compétences de plusieurs organes. Il est évident

que les Délégations exercent le pouvoir de représentation extérieure ; en outre, elles exercent le pouvoir d'exécution (et le pouvoir d'exécution du bilan), car elles mettent en œuvre les programmes de l'Union à l'étranger. Ces pouvoirs relèvent, comme on le sait, des compétences du Haut Représentant (dans le domaine PESC) et de la Commission (dans les domaines non-PESC). Par conséquent, comme l'a affirmé le Tribunal, « le statut juridique des délégations de l'Union se caractérise par une double dépendance organique et fonctionnelle à l'égard du SEAE et de la Commission ». <sup>405</sup> On peut exprimer la dualité des Délégations par le biais du tableau suivant :

	<b>PESC</b>	<b>non-PESC</b>
Niveau Politique	Haut Représentant	Collège des Commissaires
Administration	SEAE	Services de la Commission
Mission Diplomatique	<b>Délégation</b>	
Gestion des activités diplomatiques	<b>SEAE</b>	<b>Services de la Commission</b>

La structure dichotomique de Délégations est témoinnée, en premier lieu, par la procédure qui emmène à leur création et fermeture. Si la décision d'ouvrir ou fermer une Délégation est adoptée par le Haut Représentant, cette ouverture ou fermeture doit être approuvée par la Commission et le Conseil (article 5 de la Décision SEAE). La participation du Conseil n'est pas surprenante, car l'ouverture d'une Délégation a des conséquences de politique étrangère, à savoir la création d'un lien de dialogue privilégié entre l'UE et un État tiers. D'ailleurs, la clôture de la Délégation peut être utilisée pour signaler le mécontentement de l'UE par rapport à des décisions de l'État accréditant. En considération du rôle central du Conseil dans la prise de décisions relatives à la politique étrangère, son intervention dans ce domaine paraît logique. La participation de la Commission, par contre, ne peut être expliquée qu'à travers le lien fonctionnel entre la Délégation et l'institution.

Le deuxième élément qui démontre la « double » nature des Délégations est la source de leur personnel. La présence d'agents du SEAE dans les Délégations est inévitable, car les Délégations font partie du Service. Cette appartenance est implicitement suggérée par les Traités, car l'article 221-2 TFUE affirme qu'elles sont placées sous l'autorité du HR et l'article

<sup>404</sup> Entrevues avec deux fonctionnaires de organisations internationales ayant une mission à Bruxelles (Mars 2012 et Juin 2012), et avec un diplomate d'un pays tiers à Bruxelles (Juin 2012).

<sup>405</sup> *Elti d.o./Délégation de l'Union Européenne au Monténégro, cit. supra*, point 36.

27-3 TUE prévoit que le HR est assisté par le SEAE.<sup>406</sup> L'article 1-4 de la Décision SEAE confirme cette interprétation en affirmant que « le SEAE est composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales ». La présence des fonctionnaires de la Commission dans les Délégations requiert plus d'attention. Il est évident que les agents de la Commission participent aux travaux des Délégations parce que celles-ci exercent des pouvoirs de l'institution. Ceci est rendu manifeste par l'article 5-2 de la Décision SEAE, selon lequel les fonctionnaires de la Commission font partie du personnel des Délégations « si cela est approprié pour la mise en œuvre du budget de l'Union et de politiques de l'Union autres que celles relevant du mandat du SEAE ». Il faut souligner que ces fonctionnaires ne sont pas détachés auprès du SEAE, mais ils conservent leur statut de fonctionnaires de la Commission, ils continuent à faire partie d'un service de l'institution, ils sont soumis à ses règles, et leur progression de carrière est décidée par la Commission.<sup>407</sup> En outre, il convient de noter que, puisque le collège des commissaires peut organiser de manière autonome ses propres services (article 248 et 249 du TFUE), la Commission peut décider de façon autonome l'affectation de ses agents auprès des Délégations.

La structure dichotomique des Délégations est attestée également par le fait qu'elles reçoivent des instructions de la Commission et du Haut représentant (article 5-3 de la Décision SEAE). Le lien entre les Délégations et le HR est logique, car les Délégations sont placées sous l'autorité du Haut Représentant par l'article 221-2 TFUE. L'article 5-3 précité affirme toutefois que la Commission peut donner des instructions aux délégations, « dans les domaines où elle exerce les attributions que lui confèrent les traités ».

La « double » identité des Délégations est témoignée, enfin, par la répartition des pouvoirs d'exécution de mise en œuvre du budget. Le SEAE est responsable de la mise en œuvre des lignes du budget liées aux dépenses administratives du Service (article 8-1 Décision SEAE) ; par conséquent, un agent du SEAE autorise les dépenses administratives des Délégations. En même temps, la Commission est responsable pour la mise en œuvre de son budget administratif et de dépenses opérationnelles liées à toutes les politiques de l'Union (avec

---

<sup>406</sup> A cet égard, voir également Commission et Haut Représentant, Issue paper on the European External Action Service, Annexe II au document du Conseil 9956/05, point 11, selon lequel « there is broad consensus that the existing network of Commission delegations should become the future Union Delegations, and that as a consequence of the provision of the Constitutional treaty which places them under the authority of the Foreign Minister, they should be an integral part of the EEAS. »

l'exception des mesures PESC ayant une composante militaire) ; un agent de la Commission doit autoriser les décaissements liés à ces aspects dans les Délégations.

Il est clair, par conséquent, que la répartition des pouvoirs entre la Commission et le Haut Représentant affecte la conduite des relations diplomatiques de l'UE. Cette fragmentation est particulièrement dangereuse par rapport au côté actif de la diplomatie de l'UE. Les diplomates des pays tiers peuvent bien s'adapter aux complexités des mécanismes de l'UE ; ce travail d'adaptation est en effet une partie essentielle de la diplomatie. Par contre, les gouvernements des pays tiers pourraient avoir des difficultés à comprendre la division entre politiques PESC et non-PESC, et entre représentants de la Commission et du SEAE, notamment parce que la diplomatie est, par définition, caractérisée par l'expression de positions relatives à l'ensemble du sujet accreditant. Si les Délégations étaient véritablement divisées, elles risqueraient d'être mises à l'écart, en faveur d'acteurs plus compréhensibles, tels que les missions des États membres. En conséquence, la fragmentation de la diplomatie européenne mettrait en danger l'unité de la représentation internationale et la viabilité d'une diplomatie européenne.

## § 2. L'unification des missions de l'Union à travers l'activité du Chef de Délégation

Pour limiter les problèmes liés à la fragmentation interne des Délégations, le législateur a « unifié » la représentation diplomatique de l'UE, dans la personne du Chef de Délégation (CdD). Le CdD est une entité anormale, qui a autorité sur toute la Délégation et qui, par conséquent, a un double rattachement fonctionnel au SEAE et à la Commission (A). La « double » nature du CdD engendre l'unité de la Délégation (B). On ne peut pas nier, pourtant, que les solutions trouvées par le législateur génèrent certains inconvénients, notamment parce que la Délégation n'est pas entièrement « unifiée » (C).

### A. Le Chef de Délégation, un fonctionnaire du SEAE ayant autorité sur toute la Délégation

Le Chef de Délégation n'est pas entièrement nouveau. La définition de « Chef de Délégation » est un héritage de la « diplomatie » de la Commission. Les CdD de la Commission étaient chargés, *inter alia*, avec le maintien de l'unité des Délégations. Ces organes étaient formés par des fonctionnaires affiliés aux différents services de l'institution ; leurs activités étaient coordonnées par le Chef de Délégation, qui avait autorité sur tout le personnel et représentait

---

<sup>407</sup> Cf. Service Level Agreement between Commission services with staff in EU Delegations and the European External Action Service, non publié dans le JO., article 2.

la Commission dans son ensemble.<sup>408</sup> Néanmoins, le nouveau CdD est un personnage original, parce qu'il est chargé avec les mêmes responsabilités que les Chefs des Délégations de la Commission, mais il a aussi un rôle plus « politique » ; par conséquent, il est rattaché fonctionnellement à deux organes.

Il faut noter d'abord que le Chef de Délégation est un agent du SEAE, car il est responsable envers le maître du Service : l'article 5-2 de la Décision SEAE affirme explicitement que le CdD est « responsable, devant le haut représentant, de la gestion globale des travaux de la Délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union. » Cette responsabilité du Chef de Délégation est particulièrement significative : il est un agent du SEAE, mais il doit assurer la coordination de toutes les actions de l'Union.

Le Chef de Délégation semble en mesure d'accomplir cette tâche, puisque il a autorité sur tous les fonctionnaires de la Délégation, y inclus les agents de la Commission. L'article 5-2 de la Décision SEAE stipule que « chaque délégation de l'Union est placée sous l'autorité d'un chef de délégation. » Qui plus est, la même disposition souligne que « le chef de délégation exerce son autorité sur tous les membres du personnel qui composent la délégation, quel que soit leur statut, et sur toutes les activités de cette dernière. » Cela signifie que le CdD peut superviser les activités des fonctionnaires du SEAE et de la Commission, c'est-à-dire la mise en œuvre des actions PESC et non-PESC à la fois.

Il est évident que, pour ce faire, le CdD doit être rattaché fonctionnellement au SEAE et à la Commission, comme l'organe qu'il dirige. Si la nature « double » de la Délégation est une conséquence de la lettre des Traités, qui prévoient la fragmentation des compétences relatives à l'action extérieure et l'unicité de leur mise en œuvre diplomatique (article 221-1 TFUE), l'existence d'un CdD n'était pas inévitable. On aurait pu concevoir la Délégation comme une simple « boîte » dans laquelle les fonctionnaires du SEAE et de la Commission travaillent de manière indépendante. Un tel résultat aurait été compatible avec une approche rigide à l'équilibre institutionnel ; pourtant, il aurait déterminé l'incohérence de la diplomatie de l'Union. En conséquence, le législateur a préféré promouvoir la cohérence de l'action extérieure, par le biais d'une entité originale, rattachée à deux organes à la fois.

---

<sup>408</sup> Cf. Décision de la Commission sur la réforme administrative du Service extérieur, C(2002) 5370, non publié dans le JO, articles 7(1),-3 and-4.

## B. Le Chef de Délégation : le numéro de téléphone de l'Europe

Grâce à son « double » rattachement fonctionnel, le CdD peut jouer un rôle crucial, et exclusif, par rapport à la fonction diplomatique la plus fondamentale, c'est-à-dire la représentation externe. L'article 5-8 de la décision SEAE affirme que « le chef de délégation a le pouvoir de représenter l'Union dans le pays où est accréditée la délégation, en particulier pour conclure des contrats et ester en justice. » Cette disposition démontre que le chef de Délégation a la capacité de représenter l'Union dans l'ordre juridique de l'État accréditant. Elle suggère également que le CdD a la capacité de parler au nom de l'Union au niveau international, c'est-à-dire par la transmission de messages politiques.

Une telle lecture de l'article 5-8 est corroborée par une interprétation téléologique des Traités, à la lumière du principe de cohérence de l'action extérieure. On sait que l'attribution aux Délégations de la capacité de représenter l'ensemble de l'Union (article 221-1 TFUE), ainsi que l'autorité du Haut Représentant sur l'ensemble de la Délégation (article 221-2 TFUE), sont destinées à favoriser l'unité et la cohérence de la représentation internationale. Cette unité serait préjudiciée par l'incapacité de la Délégation à parler d'une seule voix : le seul diplomate de l'UE qui peut accomplir cette tâche est le Chef de Délégation, car il est lié à la fois au Haut Représentant (qui représente l'UE dans le domaine PESC) et à la Commission (qui a le pouvoir de représentation dans les autres domaines).

Le pouvoir de représentation du Chef de Délégation est confirmé par la praxis. Les Chefs de Délégation sont accrédités auprès des États tiers à travers les lettres de créance, qui certifient leur fonction de représentation. Ces lettres sont signées par le président du Conseil européen et le président de la Commission.<sup>409</sup> Ce choix se justifie par le fait que le président du Conseil européen représente l'Union au niveau des chefs d'État en ce qui concerne les questions relevant de la PESC, alors que la Commission représente l'Union dans les domaines non-PESC. Puisque la lettre de créance est signée par les représentants de l'UE en matière de PESC et dans les domaines non-PESC, il est évident que le Chef de Délégation représente toute l'Union.<sup>410</sup>

---

<sup>409</sup> WOUTERS (J.) et DUQUET (S.), *The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law : New Horizons*, Leuven Centre For Global Governance Studies, 2011, aux pp. 10-11.

<sup>410</sup> VANTOMME (J.) (Chef de la section 'Protocole et questions diplomatiques' du SEAE), *The European Union and the Vienna Convention on Diplomatic Relations: a Practitioner's view*, conférence *The Vienna Convention on Diplomatic Relations at the age of fifty: State of affairs and challenges ahead*, Leuven, 9 mai 2011.

La nature holistique de la tâche de représentation du Chef de Délégation a deux corollaires. Le Chef de Délégation peut limiter certaines conséquences néfastes de la fragmentation du processus décisionnel de l'UE. On ne peut pas exclure que le CdD puisse recevoir des instructions contradictoires de la part du HR et de la Commission. Si ces contradictions ne sont pas trop évidentes, il peut essayer de nuancer les messages pour les rendre cohérents. Si les messages sont complètement incompatibles, le CdD peut au moins éviter de les transmettre, en demandant des clarifications aux quartiers généraux. Par conséquent, un CdD interviewé par l'auteur s'est ironiquement défini comme « *chief facilitator* ». <sup>411</sup>

Qui plus est, le Chef de Délégation assure l'unité de la Délégation envers l'extérieur. Le SEAE et la Commission peuvent envoyer des instructions à leurs fonctionnaires dans la Délégation. Ces fonctionnaires, cependant, ne peuvent pas exprimer extérieurement la position des organes de l'UE sans l'autorisation du Chef de Délégation, qui a le pouvoir exclusif de représentation extérieure au niveau diplomatique. Grâce à la création du nouveau Chef de Délégation, les États tiers (et les autres organisations internationales) ont finalement trouvé une réponse à la question de H. Kissinger « qui dois-je appeler si je veux appeler l'Europe ? »

Même si partout dans le monde les acteurs politiques ont de plus en plus tendance à conduire les relations internationales par des contacts directes au niveau ministériel et de Chef d'État, l'Union devrait résister cette tentation, afin d'augmenter son unité extérieure. En conséquence, l'UE se trouve dans une situation quelque peu paradoxale : elle est un acteur diplomatique récent, mais elle devrait s'efforcer de conduire la politique étrangère par la voie la plus traditionnelle, c'est-à-dire la mission diplomatique. En effet, le Chef de Délégation est un atout significatif pour l'Union ; comme l'affirmé un ancien ambassadeur du Royaume-Uni « I wish, as a British head of mission, I had had the same powers that a European head of delegation does, because it would have enabled me to bring together all the different [assets of the mission]. » <sup>412</sup>

### C. Obstacles résiduels à une gestion cohérente de la Délégation

La structure originale des Délégations peut créer des problèmes pratiques évidents. Premièrement, le CdD est obligé de respecter les règles de deux organes. Si le HR ou la

---

<sup>411</sup> Entrevue d'un Chef de Délégation, Juin 2010.

<sup>412</sup> WESTCOTT (N.) (directeur pour l'Afrique, SEAE), entrevue à la UK House of Lords : The Select Committee on the European Union, Inquiry on European External Action Service, 22 janvier 2013, p. 4, <http://www.parliament.uk>.

Commission considèrent que le Chef de Délégation n'a pas agi en conformité avec ses obligations ils peuvent ouvrir des enquêtes disciplinaires et lui demander de réparer les dommages causés à l'UE.<sup>413</sup> Par conséquent, les Chefs de Délégation qui sont moins versés dans les procédures de l'UE, à savoir les diplomates nationaux, peuvent rencontrer des difficultés, et ils peuvent avoir à consacrer une part importante de leur attention aux questions « bureaucratiques » dans le seul but de ne pas encourir à des sanctions. Les candidats potentiels pourraient même être dissuadés de postuler pour des postes de CdD.<sup>414</sup> Ce problème peut néanmoins être temporaire, puisque la socialisation progressive des diplomates nationaux aux procédures de l'UE est susceptible de les rendre plus sensibles aux questions de procédure.

Un deuxième problème est plus structurel, et difficile à résoudre. On sait que le corollaire du caractère représentatif du chef de mission est qu'il est censé agir sur instructions.<sup>415</sup> Le Chef de Délégation doit recevoir des instructions de la part du HR et de la Commission. Les instructions du HR ne sont pas problématiques, car le CdD fait partie de la hiérarchie du SEAE. Les instructions de la Commission, par contre, peuvent engendrer des difficultés. Une difficulté formelle est générée par le statut des fonctionnaires de l'UE, selon lequel les fonctionnaires n'acceptent d'instructions d'aucune personne extérieure à leur institution. Pourtant, si la Commission doit transmettre des instructions aux Délégations, et le CdD exerce son autorité sur l'activité des fonctionnaires de la Commission, il est évident qu'il doit recevoir et transmettre des instructions de l'institution. Cela signifie qu'il reçoit des instructions d'un organe différent du sien et les transmet à des fonctionnaires d'une autre institution. Cette difficulté formelle, d'ailleurs, n'est pas insurmontable : il a suffi d'amender le statut du personnel, en 2010, pour permettre l'insertion du CdD dans la chaîne de commandement de la Commission.<sup>416</sup>

Cette solution formelle n'élimine pas, pourtant, un problème substantiel : est-ce que les instructions de la Commission doivent être transmises à la Délégation de façon directe ou indirecte ? En théorie, le SEAE ou, au moins, le CdD devraient avoir la possibilité de contrôler les instructions que la Commission envoie à ses fonctionnaires à l'étranger, pour

---

<sup>413</sup> Cf. Règlement du Conseil 259/68/Euratom/CE, JO 1968 L 56/1-7, dernièrement amendé par le Règlement du Parlement et du Conseil 1080/2010/UE, JO L 311/1-8, articles 22, 86, 95-3 et annexe IX (article 3).

<sup>414</sup> Ce problème a été mentionné par un diplomate d'un Etat membre pendant une entrevue en octobre 2011.

<sup>415</sup> SALMON (J.), *op. cit.*, p. 113.

<sup>416</sup> Règlement du Conseil 259/68/Euratom/CE, amendé par le Règlement du Parlement et du Conseil 1080/2010/UE, *cit. supra*, article 11.

vérifier préalablement leur compatibilité avec la stratégie diplomatique de l'Union (qui ressort de l'autorité du HR, prévue à l'article 221(2) TFUE). En pratique, il paraît que la situation est différente. Les articles de la Décision SEAE ne sont pas entièrement univoques.<sup>417</sup> Le préambule de la Décision, toutefois, affirme que « lorsque la Commission donnera des instructions aux délégations, elle en donnera aussitôt copie au chef de délégation et à l'administration centrale du SEAE. »<sup>418</sup> En d'autres termes, la Commission s'adresse directement à ses agents dans les Délégations, ce qui pourrait remettre en cause l'autorité du HR sur la diplomatie européenne, et la cohérence de la représentation externe de l'UE.<sup>419</sup> Il faut souligner, toutefois, que ce problème n'est pas une conséquence inévitable du statut original du CdD : au contraire, la relation directe entre la Commission et ses fonctionnaires dans les Délégations est un résidu d'une interprétation rigide de l'équilibre institutionnel, qui devrait probablement être abandonnée, en faveur d'une solution favorable à la cohérence.

Les résidus de cette approche rigide à l'équilibre institutionnel entraînent également une autre conséquence néfaste : l'impossibilité pour le CdD de conduire de manière efficace ses activités. Le Chef de Délégation doit représenter l'Union à l'extérieur, diriger les travaux des fonctionnaires du SEAE, ainsi que les activités des agents de la Commission. En outre, il doit trouver une médiation entre les instructions potentiellement incohérentes de la Commission et du Haut Représentant. Enfin, le Chef de Délégation doit mettre en œuvre le budget de l'UE, par rapport aux sections du SEAE (dépenses administratives liées à la gestion de la Délégation), et aux sections de la Commission (dépenses opérationnelles liées à la mise en œuvre des actions PESC et non-PESC).<sup>420</sup> Cette multitude de responsabilités ne serait pas un

---

<sup>417</sup> En effet, le préambule de la Décision SEAE admet cette lacune, en affirmant que « la Commission et le SEAE arrêteront les modalités de communication des instructions de la Commission aux délégations. » (treizième « considérant »).

<sup>418</sup> *Id.*

<sup>419</sup> Cf. VOGEL, « Ashton on defensive on EU's diplomatic service », in *European Voice*, 5 janvier 2012 : « both Ashton's report [Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, *cit. supra*] and the ministers' paper [Non-paper on the EEAS, *cit. supra*] take aim at the Commission, whose attitude EEAS officials described as “not constructive”, even “hostile”. “It's a nightmare dealing with some of these people,” an official said. “There is a bureaucratic instinct to have internecine warfare.” The Commission routinely issues direct instructions to Commission staff working in EU delegations instead of routing them through the head of delegation. »

<sup>420</sup> Cette responsabilité n'est pas nouvelle, car les chefs de délégation de la Commission avaient le contrôle de toutes les dépenses de la mission. Cependant, le nouveau CdD n'est pas un fonctionnaire de la Commission : pour lui permettre d'autoriser les décaissements liés à des opérations de l'UE on a dû modifier le Règlement financier, et permettre à la Commission de déléguer cette tâche en dehors de ses rangs. Cette solution formelle, pourtant, n'est pas suffisante : le contrôle sur les dépenses de la Délégation est une activité qui comporte beaucoup de responsabilités (notamment parce que le CdD en est disciplinairement et, en parti, financièrement, responsable), et qui consomme une partie importante du temps des ambassadeurs de l'UE. Cf. le Règlement du Conseil 1605/2002/CE, amendé par le règlement 1081/2010/UE, *cit. supra*, à l'article 1(2), 50 et 51. Voir également les articles 5-4 et 8 de la Décision SEAE.

problème pour un ambassadeur national, qui pourrait déléguer ses responsabilités à d'autres diplomates. Par contre, le CdD est assez isolé dans sa Délégation, car il est le seul fonctionnaire qui puisse exercer les pouvoirs du SEAE et de la Commission à la fois. Cela signifie qu'il ne peut pas déléguer entièrement ses responsabilités : l'absence physique du CdD fragilise automatiquement l'unité de la Délégation. Qui plus est, le nombre limité des fonctionnaires du SEAE, qui parfois ne sont qu'un ou deux dans une Délégation,<sup>421</sup> peut obliger les CdD à s'occuper personnellement de certains sujets, tels que l'autorisation des décaissements administratifs.

Le SEAE et la Commission ont rapidement compris la gravité de ce problème, et ont cherché à le résoudre par le biais d'une note conjointe aux Chefs de Délégation.<sup>422</sup> Ce document reconnaît que « c'est important de développer des solutions pragmatiques pour la gestion du personnel des Délégations ». Par conséquent, le CdD peut demander aux fonctionnaires du SEAE de s'occuper d'aspects de compétence de la Commission. En outre, il peut demander aux fonctionnaires de la Commission de s'occuper de sujets de pertinence du SEAE, pendant une période limitée, et sans préjudice pour leurs responsabilités en tant qu'agents de la Commission.<sup>423</sup>

L'approche pragmatique qui sous-tend cette note représente probablement la solution la plus efficace aux obstacles résiduels à la cohérence des Délégations de l'UE. En effet, les conséquences néfastes de la division des compétences au niveau de droit primaire ne peuvent pas être éliminées complètement. Seulement la coopération inter- institutionnelle, qui favorise la cohérence de manière pragmatique, peut assurer l'unité. Les fonctionnaires diplomatiques pratiquent déjà cette coopération, car ils ont un lien de confiance réciproque, généré par le travail en commun à l'étranger.<sup>424</sup> L'enjeu est maintenant de faire prévaloir cette solidarité dans les quartiers généraux de Bruxelles, et au niveau des États membres.

---

<sup>421</sup> En effet, les fonctionnaires de la Commission forment souvent la majorité du personnel des Délégations, et parfois leur totalité (à l'exception du CdD), cf. Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22 décembre 2011, [www.eas.europa.eu](http://www.eas.europa.eu), point 16.

<sup>422</sup> Commission Européenne-Service Européen pour l'Action Extérieure, note to Heads of Delegation - Management of Staff in Delegations, 20 décembre 2011, non publié au JO.

<sup>423</sup> *Id.* : « for a limited period of time, at the request of the Head of Delegation and without the need to obtain the prior agreement of the home Commission DG/Service, Commission staff may contribute to the work of the Delegation that falls outside their normal line of duty, providing that: The staff member has relevant expertise in the area where he/she is asked to work ; The arrangement does not jeopardise the performance of his/her core and preponderant tasks as detailed in the job description ; The tasks so undertaken do not exceed a reasonable proportion of working time (indicatively no more than 20%) ».

<sup>424</sup> Entrevues de quatre fonctionnaires du SEAE, avril 2011, mars 2012, avril 2012, septembre 2012.

## Section 2. Le SEAE, promoteur de coordination entre les diplomaties européennes

L'unité de la diplomatie de l'UE a une conséquence secondaire d'une certaine importance : le SEAE peut efficacement coordonner les diplomaties des États membres. Les États membres ont coopéré dans ce domaine depuis la naissance de l'action extérieure européenne, de manière partiellement efficace (§ 1). La création des Délégations de l'UE et du SEAE est susceptible d'améliorer de façon évidente cette coordination (§ 2).

### § 1. Evolution de la coopération entre les missions diplomatiques européennes

Initialement, la coopération entre les missions diplomatiques était un corollaire de la coopération en matière de politique étrangère. Les missions des États membres commencèrent à maintenir des liens étroits dès le commencement du processus d'intégration, notamment à travers des réunions régulières présidées par la présidence tournante. Le rapport de Londres des ministres des affaires étrangères des membres de la CEE sur la CPE (1981) reconnut la pertinence de cette pratique :<sup>425</sup> les ministres affirmèrent que « lors de la formulation de leur réaction aux événements importants qui se produisent dans le pays auprès duquel ils sont accrédités, il serait souhaitable qu'ils consultent en premier lieu leurs collègues des Dix. »<sup>426</sup>

La Commission était originairement exclue de ces réunions, qui faisaient partie du cadre intergouvernemental de la CPE. Pourtant, puisque l'institution était pleinement associée aux travaux de la coopération politique,<sup>427</sup> elle a progressivement réussi à s'introduire dans presque toutes les réunions diplomatiques des États membres.<sup>428</sup> En effet, les réunions ne concernaient pas seulement des questions relatives à la CPE, mais incluaient également des aspects relatifs aux compétences de la CEE. Par conséquent, la présence des représentants de la Commission était parfois appréciée, en raison de leur expertise.<sup>429</sup>

L'Acte Unique Européen codifia la praxis de la coopération diplomatique à l'article 30-9, en demandant aux États membres et à la Commission d'intensifier la coopération entre leurs représentations accrédités auprès de pays tiers et des organisations internationales.

---

<sup>425</sup> Rapport sur la coopération politique européenne, Londres, 13 octobre 1981, *Bulletin des Communautés européennes*. 1981, n° Supplément 3/81 .

<sup>426</sup> *Id.*, point 8.

<sup>427</sup> Cf. Acte Unique Européen, article 30-3 (b).

<sup>428</sup> BOT (B. R.), « Cooperation Between the Diplomatic Missions of the Ten in Third Countries and International Organisations », 10 *Legal Issues in European Integration*, 1994, pp. 149-169.

<sup>429</sup> Pour une description des activités des « diplomates » européens, voir BRUTER (M.), *op. cit.*, p. 193.

Successivement, la réforme de Maastricht précisa que les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de la Commission devaient collaborer pour faire en sorte que les positions communes et les actions communes adoptées par le Conseil étaient respectées et mises en œuvre. En outre, le Traité de Maastricht affirma que ces missions auraient dû échanger des informations et contribuer à la mise en œuvre de la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens.<sup>430</sup>

La coopération a toujours été organisée de manière assez pragmatique. La fréquence des réunions variait selon les exigences du moment. En général, les diplomates européens se réunissaient au moins une fois par mois, mais ils pouvaient se réunir plus fréquemment. Le niveau de représentation variait en fonction des circonstances : à côté des réunions des ambassadeurs, il pouvait y avoir des réunions des chefs de mission adjoints ainsi que des chefs de sections (par exemple : commerce ou coopération au développement). La souplesse de cette forme de coopération était témoignée également par ses objectifs. D'une part, elle pouvait faciliter le travail en commun sur des questions « pratiques », telles que la gestion des dispositifs de communication. D'autre part, elle pouvait favoriser le travail sur des questions « politiques », à savoir l'échange d'informations, l'élaboration de rapports conjoints pour le Conseil, l'adoption de positions communes au sein des organisations internationales,<sup>431</sup> la mise en place de démarches conjointes vers les États accréditants ou la délivrance de déclarations communes pour le grand public (connues comme « déclarations locales »). Il convient de souligner que, puisque la coopération diplomatique faisait partie de la CPE, toute décision était prise par consensus des représentants des États membres, et sans le vote des représentants de la Commission. La représentation externe dans la délivrance des messages communs était généralement assurée par un diplomate de la Présidence tournante.<sup>432</sup>

La coopération diplomatique était avantageuse. L'échange d'informations permettait aux États membres ayants des ressources limitées, à savoir les pays les plus petits, de se tenir au courant des derniers développements dans l'État d'accréditation. La rédaction de rapports conjoints consentait d'éviter la multiplication du travail de récolte des informations. Qui plus est, la

---

<sup>430</sup> Article 20 TUE (dans la dernière version pré-Lisbonne).

<sup>431</sup> Voir CAROTENUTO (C.), *La Participation de la Communauté Européenne et de ses États Membres aux organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 1999, pp. 353 et suivantes ; RASCH (M. B.), *The European Union At the United Nations : the Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 59 et suivantes.

<sup>432</sup> BOT, *op. cit.*, pp. 154-158.

formulation de positions communes permettait à la CE/UE de parler d'une seule voix dans certaines organisations multilatérales et vis-à-vis des pays tiers.

La coopération diplomatique, cependant, avait des limites évidentes. Pour commencer, la participation de la Commission posait des problèmes, car les États membres se méfiaient de la transparence, et donc du manque de confidentialité, de l'institution ; par conséquent, ils évitaient souvent de partager des informations confidentielles.<sup>433</sup> Qui plus est, les États membres n'étaient pas toujours prêts à coopérer les uns avec les autres, surtout lorsque leurs intérêts fondamentaux, notamment ceux relatifs au commerce et à la défense, entraient en jeu.<sup>434</sup> Enfin, s'il est généralement admis que la présidence tournante n'assurait pas une coordination optimale. Elle avait en effet des priorités politiques autonomes, qui pouvaient être incompatibles avec celles des autres États, et de la CE / UE en tant que telle : le manque d'impartialité de la Présidence Tournante pouvait engendrer la méfiance des autres États, et réduire l'efficacité de la coopération. L'inefficacité de la présidence tournante pouvait être générée également par des facteurs structureaux. La présidence souvent ne pouvait pas coordonner les ambassades des autres États, simplement parce que la plupart des membres ne dispose que d'un petit nombre des missions diplomatiques. Par conséquent, la coordination diplomatique devait être souvent conduite par des États différents, en mettant en péril la cohérence du processus dans les différents pays d'accréditation. En outre, la Présidence tournante ne pouvait pas assurer la continuité de la coordination, car, par définition, elle changeait tous les six mois. Cette question était problématique du point de vue interne, car les missions des États membres n'avaient aucun point de référence permanent. Qui plus est, le manque de continuité avait des conséquences particulièrement néfastes du point de vue externe, car les sujets tiers devaient changer d'interlocuteur européen deux fois par an.<sup>435</sup>

## § 2. Valeur ajoutée du SEAE dans la coordination des missions diplomatiques européennes

La réforme de Lisbonne et la création du SEAE peuvent améliorer la coordination diplomatique. Les Traités font de nombreuses références à la coopération entre les missions diplomatiques européennes. Les articles 32 et 35 TUE, ainsi que l'article 221-2 TFUE, appellent explicitement à la coopération entre les Délégations de l'UE et les missions des États

---

<sup>433</sup> *Id.*, p. 154.

<sup>434</sup> Cf. TOMKYS (R.), « European Political Cooperation and the Middle East : a Personal Perspective », 63 *International Affairs*, 1987, pp. 425-437, à la p. 435.

<sup>435</sup> Cf. RIJKS (D.), *EU Diplomatic Representation in Third Countries*, Paper Prepared For the GARNET Conference 'the EU in International Affairs', 2008.

membres. Il convient de souligner que cette coopération devrait porter sur les secteurs PESC et non-PESC à la fois. En outre, cette coopération doit être réciproque : il est vrai que l'article 221-2 TFUE semble prévoir une obligation liant seulement les Délégations, car il affirme qu'« elles agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres. » ; pourtant, puisque coopérer signifie « travailler avec » quelqu'un, on ne saurait pas imaginer une obligation unilatérale de coopération.<sup>436</sup>

La coopération diplomatique est implicitement prévue par d'autres dispositions. Les articles 20 et 23 TFUE, qui concernent la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens, demandent implicitement aux États membres de coopérer en vue d'assurer l'efficacité d'une telle protection. En outre, l'article 34 TUE, concernant la représentation de l'UE dans les enceintes multilatérales, demande aux États membres de coordonner leurs actions, et il prévoit que le Haut Représentant organise une telle coordination ; par conséquent, les Délégations de l'UE au près des organisations internationales doivent coordonner les activités des missions nationales.

La praxis de la coopération ne semble pas avoir beaucoup changé depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne : la fréquence et les objectifs des réunions sont toujours déterminées par les nécessités du moment.<sup>437</sup> Ce que la réforme a changé c'est l'identité des acteurs qui promeuvent la coordination, c'est-à-dire le représentant de l'UE et la présidence de réunions de coordination. Comme on le sait, les Délégations de la Commission ont été transformées dans les Délégations de l'Union, qui jouent un rôle dans le domaine PESC, à travers leur personnel en provenance du SEAE. La capacité des Délégations à s'occuper de tous les sujets relevant des compétences de l'UE, et potentiellement de toute la politique étrangère, permet à ces organes de se substituer à la Présidence Tournante dans les réunions de coordination. Dans la pratique, les réunions sont présidées par le Chef de la Délégation (au niveau des ambassadeurs), le Chef de Délégation adjoint, ou les Chefs de Section des Délégations.

La présence de la Délégation de l'UE résout la plupart des problèmes relatifs à la coordination. Contrairement aux Délégations de la Commission, la nouvelle Délégation de l'UE dirigée par le SEAE paraît avoir une nature véritablement « diplomatique », même aux yeux des diplomates. Ces derniers, par conséquent, sont plus susceptibles de confier des

---

<sup>436</sup> Cf. BLOCKMANS (S.) et HILLION (C.), *op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>437</sup> Cf. WOUTERS (J.) et al., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities*, Parlement Européen, 2013, p. 70.

informations confidentielles aux représentants de l'UE. De plus, la Délégation est un coordinateur plus efficace que la présidence tournante. Elle ne souffre pas de conflits de priorités, car elle est dirigée par le SEAE, qui a précisément la coordination des décideurs européens comme objectif principal. Les Délégations de l'Union ont également un avantage en termes de ressources : contrairement aux ambassades de la plupart des Membres de l'UE, elles peuvent présider les réunions dans presque tous les pays tiers, car l'Union a ouvert, à ce jour, 133 missions « bilatérales ». Les Délégations peuvent également assurer la coordination au sein des organisations internationales au près desquelles elles sont accréditées, même lorsque l'UE n'est pas un membre de l'organisation. En effet, l'Union a huit Délégation « multilatérales », auprès des plus importantes organisations internationales.<sup>438</sup> Ainsi, le SEAE peut faire en sorte que les dispositions relatives à la coopération diplomatique soient appliquée de manière constante dans les différentes enceintes ; en particulier, le Service peut promouvoir le transfert des « *best practices* » d'un contexte à l'autre.

Enfin, les Délégations assurent la continuité de la coordination. Cette continuité est importante dans une perspective interne, parce que les représentants des États membres disposent d'un interlocuteur permanent, avec lequel ils peuvent développer une relation de confiance mutuelle. La permanence de la Délégation a une conséquence encore plus importante dans une perspective externe : l'État d'accréditation, ou les autres membres des organisations internationales, ont un interlocuteur unique. Ainsi, l'unité externe de l'Europe peut devenir complète : non seulement l'Union parle à travers un représentant unique (c'est à dire le Chef de Délégation), mais ses membres peuvent s'identifier avec la voix de l'UE. Il est déjà possible de constater que les CdD délivrent souvent des messages au nom de l'Union et de ses membres, renforçant ainsi l'identité de l'UE (et sa visibilité) sur la scène internationale.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> Nations Unies (Délégation de New York), agences de Nations Unies (Délégations de Vienne et de Genève - I), Organisation pour la Coopération et Sécurité en Europe et Organisation et Agence International pour l'Energie Atomique (Délégation de Vienne), Conseil d'Europe (Délégation de Strasbourg), Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (Délégation de Rome), Union Africaine (Délégation de Addis Abeba), Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture et Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (Délégation de Paris) et Organisation Mondiale du Commerce (Délégation de Genève - II).

<sup>439</sup> Voir, par exemple, Délégation de l'UE au Mali, Communiqué de l'Union européenne sur les atteintes contre la liberté de la presse au Mali, 19 July 2012 : « La Délégation de l'Union européenne en accord avec les Chefs de Mission des Etats Membres de l'Union Européenne accrédités au Mali a publié le communiqué suivant : La Délégation de l'Union européenne à Bamako dénonce avec force les agressions dont sont victimes des journalistes au Mali. Elle condamne ces tentatives d'intimidation et se prononce en faveur d'une presse libre, pluraliste et responsable, qu'elle soit écrite ou audiovisuelle, publique ou privée ». Cf. également Délégation de

L'unité apportée par le SEAE peut, à long terme, conduire à la prévalence d'une « norme » de consultation entre les missions diplomatiques,<sup>440</sup> qui a justement été décrite comme « réflexe communautaire » ou « réflexe de coordination ».<sup>441</sup> Si la coopération s'avère particulièrement efficace, les États membres pourraient décider de renoncer à l'exercice (d'une partie) de leur droit de légation, en adoptant la Délégation en tant qu'organe national.<sup>442</sup> Cette solution peut être temporaire, notamment lorsque un État membre a rompu ses relations diplomatiques avec le pays d'accréditation, mais peut devenir également permanente, par exemple lorsque un État décide d'être « présent » dans un pays tiers sans y ouvrir une ambassade indépendante. Pour ce faire, l'UE peut permettre aux États membres (avec le consentement de l'État accréditaire) d'ouvrir des « sections nationales » gérées par des diplomates nationaux au sein de la Délégation. Cette solution serait particulièrement efficace du point de vue financier, notamment pour les États membres les plus petits.<sup>443</sup> Bien que certains d'entre eux aient exprimé leur intérêt pour ce développement, il ne paraît pas trop réaliste à l'heure actuelle, car la renonciation au contrôle sur les ambassades réduirait considérablement la visibilité des États membres à l'étranger. Afin de réduire les coûts et maintenir la visibilité des diplomaties nationales, les États membres peuvent chercher à regrouper leurs missions avec la Délégation de l'UE, comme certains d'entre eux l'ont déjà fait en Ethiopie, au Yémen,<sup>444</sup> au Sud-Soudan, au Nigeria et en Tanzanie.<sup>445</sup> Même cette solution, cependant, n'est pas appréciée par tous les

---

l'Union Européenne en Côte d'Ivoire du 25 juin 2012: « La Délégation de l'Union européenne émet la déclaration locale suivante en accord avec les Chefs de Mission des Etats membres en République de Côte d'Ivoire : « La Délégation de l'Union européenne s'inquiète de la montée en puissance d'un discours virulent parmi la classe politique et les médias ivoiriens. Ce genre de propos a par le passé attisé la haine et les conflits. Ils nuisent aujourd'hui au processus de dialogue et de réconciliation nationale souhaité par le Président de la République et les citoyens, qui aspirent à vivre en paix" ». Les Déclarations locales des Délégations sont disponibles sur le site du SEAE, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>440</sup> HOLLAND (M.), « European Political Cooperation and Member State Diplomatic Missions in Third Countries - Findings from a Case Study of South Africa », *2 Diplomacy and Statecraft*, 1991, pp. 236-253.

<sup>441</sup> Selon BALE (T.), *op. cit.*, p. 38, à l'époque (2000) il n'y avait rien qui pouvait « accurately be described as a coordination reflex. The automaticity implied by such a term is impossible when those who might demonstrate - the diplomats themselves - rely in important matters on instructions from home first before acting in concert. » Cependant, deux entrevues conduites par l'auteur avec des fonctionnaires du SEAE (avril et septembre 2012) suggèrent que ce réflexe existe, au moins pour les diplomates qui ont familiarité avec les procédures et les politiques de l'UE.

<sup>442</sup> Pour l'adoption d'une organe d'une organisation internationale comme organe d'un Etat, voir Sereni, *op. cit.* Cf. l'article 45 de la Convention de Vienne de 1961, *cit. supra*.

<sup>443</sup> EMERSON (M.) et al., *Upgrading the EU's Role as Global Actor : Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, CEPS, 2011, p. 10, suggèrent qu'il y a des « huge scope for economies of scale if the EEAS is able to take on functions that in some arrêts are currently duplicated 27 times. There are possibilities for this in arranging common political and economic reporting, in establishing common consular services for issuing at least short-term Schengen visas, and in arranging for mini-diplomatic missions to be co-located with the EU Delegations to save in infrastructural costs. In addition there are many international meetings where the EU does not have to be represented by 27+1 delegations. »

<sup>444</sup> WOUTERS (J.) et al., *op. cit.*, p. 71.

<sup>445</sup> WESTCOTT (N.), *cit. supra*.

États membres. Par exemple, le Royaume Uni a récemment décidé de limiter le coûts de sa diplomatie en s'appuyant sur les missions d'un pays tiers (le Canada), au lieu de profiter du soutien des Délégations.<sup>446</sup>

En effet, il paraît que l'attitude de certains États membres est hostile à une véritable unité diplomatique. Cette hostilité est récemment devenue évidente lorsque le Royaume Uni s'est opposé à la délivrance de messages communs (dont le contenu n'était pas controversé) dans les enceintes multilatérales au nom de l' « Union Européenne », en demandant de les présenter comme des positions de l'Union « et de ses membres ». <sup>447</sup> Plus généralement, la cohésion des diplomaties européennes est destinée à rester incomplète, car les États membres maintiennent des compétences significatives dans la politique étrangère et ils ne sont pas particulièrement soucieux de coopérer dans les domaines les plus proches à leurs intérêts fondamentaux, comme la politique de sécurité.<sup>448</sup>

Le SEAE ne peut pas éliminer ce problème, créé par l'attribution de compétences limitées à l'UE, mais il peut favoriser la cohésion des diplomates européens, et démontrer aux gouvernements des États membres (et aux citoyens européens) l'efficacité, politique et économique à la fois, d'une coordination diplomatique accrue.

\*

\*      \*

Ce chapitre visait à démontrer que le SEAE peut renforcer l'unité dans la représentation extérieure de l'UE et conduire à une plus grande cohérence de la politique étrangère. Bien que la représentation extérieure de l'Union soit fragmentée, le SEAE peut renforcer son unité, notamment dans le domaine de la diplomatie.

L'UE peut potentiellement mener une diplomatie presque pleine. Ce potentiel serait toutefois annulé par la fragmentation des compétences relatives à la représentation extérieure, qui

---

<sup>446</sup> 'Raising red flags: Plan to share embassies with Britain stirs up critics', *The globe and Mail*, 23 septembre 2012

<sup>447</sup> BORGHER, « EU anger over British stance on UN statements », *The Guardian*, 20 octobre 2011. Cette querelle a conduit à l'adoption des General Arrangements on EU Statements in International Organisations, par le COREPER, en novembre 2011, document du Conseil 15901/11. Voir également WOUTERS (J.) et al., *op. cit.*, p. 80 ; VAN VOOREN (B.) et WESSEL (R. A.), « External Representation and the European External Action Service : Selected Legal Challenges », in BLOCKMANS (S.) et WESSEL (R. A.) (sous dir.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER, 2012, pp. 59-83, à la p. 66.

<sup>448</sup> WOUTERS (J.) et al., *op. cit.*, p. 70.

projetteraient les divisions intérieures à l'UE dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Compte tenu de la nécessité de promouvoir l'unité dans ce domaine, le législateur a donné à un fonctionnaire du SEAE, le Chef de Délégation, la possibilité de superviser l'ensemble des travaux des missions diplomatiques de l'UE et de représenter toute l'Union à l'extérieur, privilégiant ainsi l'unité dans la représentation internationale, au détriment de la délimitation des compétences. Qui plus est, l'unité des Délégations peut conduire à une coordination plus efficace des diplomaties des États membres. Les nouvelles missions diplomatiques de l'UE peuvent en effet favoriser le consensus entre les représentants des pays membres.

## Conclusion de la seconde partie

Si on ne peut pas douter que le SEAE a été créé pour promouvoir la cohérence de l'action extérieure, à travers la coordination de la méthode communautaire et de l'approche intergouvernementale, sa capacité à assurer la cohérence en pratique reste incomplète. Tout simplement, on ne peut pas s'attendre à ce que le SEAE élimine les problèmes engendrés par l'attribution de compétences limitées à l'Union Européenne. Par conséquent, la mise en œuvre des politiques extérieures et la représentation internationale de l'Union restent fragmentées : la promotion de la synergie dans la politique étrangère dépend toujours de la bonne volonté des décideurs européens (à savoir les États membres et la Commission).

Toutefois, la contribution du SEAE n'est pas négligeable. Le Service peut promouvoir le dialogue entre les principaux décideurs de l'action extérieure, par le biais de ses multiples liens institutionnels, de ses nombreuses ressources, et de sa fiabilité en tant qu' « honnête courtier ». Les exemples de la politique de sécurité et de la coordination des missions diplomatiques européennes démontrent que, si le Service n'est pas toujours capable d'assurer la cohérence, il a néanmoins un grand potentiel de coordination.

Le législateur a essayé de faire en sorte que la coordination apportée par le SEAE « en puissance » soit mise « en acte » au moins dans les secteurs où la nécessité de cohérence est particulièrement évidente. Pour ce faire, le législateur a interprété extensivement le principe de cohérence de l'action extérieure, afin de garantir au Service la possibilité d'exercer des pouvoirs de la Commission, c'est-à-dire l'exécution des politiques et la représentation extérieure. Cette solution originale a comme inconvénient l'opacité de la division du travail entre les organes de l'UE. Par exemple, la programmation de fonds de coopération internationale est souvent affectée par une duplication des efforts ; en outre, les Délégations peuvent recevoir des instructions contradictoires. Cependant, cette nouvelle solution est susceptible d'être efficace : en privilégiant une approche pragmatique, au détriment de la division des compétences *in abstracto*, le législateur a finalement répondu, au moins en partie, au souci de cohérence exprimé par les États membres et les institutions européennes pendant les dernières décennies.

## Conclusion générale

L'analyse a cherché à démontrer que le Service Européen pour l'Action Extérieure constitue un nouveau type d'organe de l'Union, qui vise à concilier les deux Europes qui interagissent avec le monde : l'*Europe technocratique*, qui s'occupe de matières typiquement communautaires, comme le commerce et l'aide au développement, et l'*Europe puissance*, qui concerne la « haute politique ».<sup>449</sup>

La motivation de cette identité « mixte » se trouve dans la contradiction qui affecte la politique étrangère européenne contemporaine. La prophétie de Jean Monnet sur le rôle de l'Europe dans les relations internationales est devenue une idée reçue : « nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie d'aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde de demain. »<sup>450</sup> Par conséquent, la pure vision intergouvernementale ne peut plus être acceptée. Les États membres n'ignorent pas cette réalité, mais ils ne sont pas disposés à présider au démembrement de leur politique étrangère, en raison de l'idéologie, du manque de confiance mutuelle ou de l'existence d'intérêts divergents. Dans ce contexte, un support rigide pour la méthode communautaire à travers les politiques étrangères européennes serait probablement contre-productif, parce que les États membres préféreraient ne pas coopérer plutôt que de renoncer à leur souveraineté extérieure. Cette difficulté est résolue, dans la pratique, par l'acceptation d'un certain degré de pluralité dans la politique étrangère et la demande faite à l'Union et à ses membres d'assurer la synergie, c'est-à-dire la cohérence de leurs actions extérieures.

La cohérence ne peut être mise en œuvre que grâce à la coordination des différentes initiatives des décideurs politiques européens. Il faut, par conséquent, combler le fossé entre la méthode « communautaire » et l'intergouvernemental. Il faut mettre en œuvre, en d'autres termes, la méthode de l'Union envisagée par A. Merkel : « une action coordonnée dans un esprit de solidarité - chacun dans la sphère qui relève de sa responsabilité, mais tous vers le même but ».<sup>451</sup> Le SEAE incarne la méthode de l'Union, car il est clairement destiné à coordonner les différents volets de la politique étrangère européenne. En fait, le Service ne représente pas une simple extension de l'acquis communautaire dans le domaine des relations extérieures de

---

<sup>449</sup> Cf. VAISSE et DENNISON, *op. cit.*, p. 20

<sup>450</sup> MONNET (J.) (1954), cité par BARROSO (M. D.), *Europe: quel héritage ? Quelles responsabilités ? – Etats généraux de l'Europe*, Strasbourg, 17 avril 2010, SPEECH/10/166.

l'Union, parce qu'il est chargé de promouvoir les consensus entre les États membres, et il doit, par conséquent, tenir compte de leurs intérêts et priorités. Le SEAE n'est cependant pas une *longa manus* des États membres, car il fonctionne en coopération étroite avec la Commission, sous le contrôle d'un organe de l'UE (le Haut Représentant), tout en veillant aux intérêts de l'Union.

Sa fonction de coordination rend le Service différent des autres exécutifs de l'UE et de ses membres. Le SEAE ne conduit pas une politique, comme un ministère national ou une Direction Générale de la Commission, mais il coordonne des politiques qui lui préexistent. Le Service participe, en tant que coordinateur, à la conduite des initiatives non-PESC, au sein de la Commission et du Conseil. Même quand il est chargé de conduire directement une politique, à savoir la PESC, il ne peut le faire qu'en coordonnant les États membres, compte tenu de la double nature de la PESC en tant que compétence de l'UE d'une part et cadre de coopération intergouvernementale d'autre part. Le Service devrait également accomplir les tâches typiques d'un exécutif, comme celles de proposer et de mettre en œuvre des initiatives de politique étrangère, et de représenter l'UE dans les relations avec les pays tiers, mais penser qu'il pourrait le faire séparément de sa fonction de coordination serait une grave erreur. Par exemple, il serait absurde pour le Service d'entamer des négociations avec des tierces parties sans tenir compte des priorités des Membres de l'UE, ou de celles de la Commission. De même, il ne serait pas logique de proposer des initiatives PESC sur lesquelles les États membres ne pourraient pas se mettre d'accord ou qui rencontreraient l'opposition de la Commission.

La caractérisation du SEAE en tant que « coordinateur » explique ses spécificités apparemment anormales. Certains aspects du Service contrastent ouvertement avec le principe d'attribution et ses corollaires précisément parce que le SEAE a été conçu, dès le début, pour combiner de façon pragmatique les méthodes communautaire et intergouvernementale. Le défi consiste maintenant à faire en sorte que cette approche pragmatique soit appliquée à l'égard de toutes les activités du Service, incluant ainsi les zones où des soucis pour la délimitation des compétences entravent encore une coordination efficace. Par exemple, le Service devrait superviser toutes les instructions envoyées aux Délégations, et notamment celles de la Commission, avant qu'elles ne soient transmises. Plus généralement, il serait nécessaire de redéfinir les tâches du SEAE sur la base de l'idée selon laquelle ce ne sont pas

---

<sup>451</sup> MERKEL (A.), *cit. supra*.

les théories ou dogmes institutionnels qui importent, mais plutôt la manière la plus appropriée de parvenir au résultat souhaité.<sup>452</sup> Il semble logique de confier au Service des responsabilités accrues dans des domaines politiquement sensibles, même en dehors de la PESC, comme dans le cadre de la gestion de la sécurité ou du changement climatique.<sup>453</sup> Cela peut être fait grâce à la révision de la Décision SEAE qui devrait avoir lieu dans les prochains mois. D'une manière générale, il serait plus pertinent de ne pas réglementer la division du travail dans le détail par le droit dérivé : la pratique récente suggère qu'il conviendrait de garantir aux services de l'UE une marge de manœuvre suffisante pour déterminer leurs rôles respectifs dans une relative autonomie. Cette solution, cependant, ne serait possible que si les institutions acceptaient volontairement l'« interférence » du SEAE dans leurs activités. Si cela n'était pas le cas, la délimitation du travail par le droit dérivé, comme on l'a fait pour la coopération internationale et la diplomatie, serait probablement une solution assez efficace. Des recherches ultérieures pourraient indiquer quels instruments juridiques, qu'ils soient « durs » ou « doux », sont les plus aptes à promouvoir la coordination.

La nature du SEAE, en tant que coordinateur, fournit aussi des indications par rapport à sa probable influence sur la politique étrangère européenne. Le service n'est fonctionnel ni pour renforcer l'« exceptionnalisme » de l'Union en tant qu'acteur international, ni pour transformer l'action extérieure de l'UE dans la politique étrangère réaliste d'un État souverain. Le SEAE est plutôt susceptible de servir d'intermédiaire entre les positions d'autres décideurs, afin de favoriser son objectif ultime, c'est-à-dire la cohérence de la politique extérieure. En d'autres termes, le SEAE est plus concerné par l'existence d'une politique étrangère européenne que par son contenu. Des recherches futures pourraient faire la lumière sur les conséquences exactes de la création du SEAE pour l'identité de l'UE. Par exemple, il serait utile de comprendre dans quelle mesure l'allocation des fonds pour la coopération au développement sera modifiée en faveur de priorités différentes de celles de l'éradication de la pauvreté. Compte tenu des résultats de cette analyse on peut faire l'hypothèse qu'il peut y avoir des changements dans certaines zones marginales, et, notamment, celles qui sont étroitement liées à la PESC, mais la majeure partie de l'aide européenne restera axée sur les priorités prévues par les Traités.

---

<sup>452</sup> Pour cette idée, voir Communication de la Commission au Conseil Européen du juin 2006, L'Europe dans le monde - Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, 8 juin 2006, COM(2006) 278 final, point 4.

<sup>453</sup> Cf. DE JONG et SCHUNTZ, *cit. supra, op. cit.*

La préoccupation du SEAE pour l'efficacité n'implique pas automatiquement sa capacité à assurer une plus grande cohérence dans la pratique. Il est possible que même une activité fructueuse de coordination ne parvienne pas à accroître la cohérence, en raison de l'opposition de certains décideurs, et notamment des États Membres. Cet apparent paradoxe peut être clarifié à travers l'exemple de la position de l'UE à l'égard des relations israélo-palestiniennes. Comme on le sait, l'Union a, dans ce domaine, une position bien établie, qui vise à favoriser une paix globale négociée sur la base d'une solution à deux États.<sup>454</sup> Cette position est soutenue, du moins en principe, par le biais d'initiatives PESC et non-PESC.<sup>455</sup> Cependant, il est facile de constater que les missions diplomatiques européennes n'ont jamais publiquement condamné la construction de nouvelles colonies israéliennes. Cette absence d'unité peut fort bien découler d'une faible coordination de la part de la Délégation de l'UE (et donc du SEAE), mais elle peut aussi dériver de la rigidité de certains États membres : le Service peut promouvoir, mais pas toujours assurer, l'unité dans la représentation extérieure.<sup>456</sup>

Il est également vrai que la cohérence peut s'avérer même en l'absence d'une coordination réussie. En 2011, certains membres de l'UE ont voté en faveur de l'adhésion de la Palestine à l'UNESCO, tandis que d'autres s'y sont opposés et qu'un troisième groupe s'est abstenu. L'année suivante, lorsque l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur à la Palestine, la cohésion était plus importante, et un seul Membre de l'UE s'est opposé à la demande de la Palestine.<sup>457</sup> De toute évidence, il n'est pas possible d'affirmer *a priori* que cette amélioration est la conséquence de la coordination du SEAE ou qu'elle dépend de facteurs exogènes, tels que l'indignation internationale devant la relance de la politique de colonisation israélienne.

La valeur ajoutée du service, par conséquent, a toutes chances de ne pas être évidente. Une évaluation équilibrée de la contribution du SEAE à la politique étrangère européenne dépend d'une évaluation précise des circonstances de chaque cas et de la mobilisation de nouveaux

---

<sup>454</sup> Cf. Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the Middle East Peace Process, Bruxelles, 29 novembre 2012.

<sup>455</sup> Cf., par exemple, l'arrêt C-386/08, *Firma Brita Gmbh/Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, [2010], Rec. p. I-1289, point 64.

<sup>456</sup> Une troisième explication pourrait être qu'une démarche diplomatique n'est pas nécessaire, car le HR a émis une telle condamnation personnellement à de nombreuses reprises. Il convient de noter, cependant, que, lorsque le HR parle, c'est l'Union, et non ses membres, qui condamne les actions israéliennes. Si la politique de colonisation avait été condamnée par une déclaration conjointe des missions de l'UE, par contre, la participation de tous les membres de l'Union aurait été plus évidente. Les pays européens qui sont les plus proches d'Israël pourraient donc préférer la première solution, qui est moins problématique pour leurs relations bilatérales.

<sup>457</sup> Du 2011 au 2012, trois États Membres sont passés de l'abstention à l'approbation (Italie, Danemark, Portugal), trois pays sont passés du « non » à l'abstention (Allemagne, Pays-bas, Lituanie) et un pays est passé du

outils théoriques, capables de distinguer le résultat du processus de coordination du résultat de l'action de l'UE dans son ensemble. Des recherches futures pourraient par conséquent clarifier la portée de la contribution du SEAE à la formulation d'une politique étrangère européenne. Cela permettrait de vérifier empiriquement si le Service est capable de combler les différents points de vue des décideurs politiques européens, et de créer une politique étrangère cohérente à travers une atténuation des oppositions d'intérêts. Ce type de recherche ne servirait pas seulement des fins académiques, mais pourrait également aider les organismes parlementaires et les citoyens européens à identifier les sujets responsables de la création, ou de l'absence, d'une action coordonnée au niveau européen.

Ces conclusions, ainsi que les recherches supplémentaires qu'elles proposent, sont d'autant plus importantes que la méthode de l'Union est susceptible d'être le seul moyen par lequel une véritable politique étrangère européenne peut naître dans les années à venir. La création d'une politique monolithique, « communautaire », aurait besoin de la relativisation des intérêts nationaux, ce qui nécessiterait l'affaiblissement des identités nationales. Il est évident que cela ne s'est pas avéré à l'heure actuelle. Par conséquent, la mise en place d'une Europe comme acteur global n'est possible que grâce à l'appui et à la participation active des États membres. Cette participation est rendue plus probable, mais non assurée, par le SEAE. Le Service ne peut pas convaincre les États Membres de présider au démantèlement de leurs politiques extérieures et finalement à leur propre disparition sur la scène internationale. Cependant, si les avantages apportés par la coordination du SEAE dépassent les coûts engendrés par la recherche d'une position commune, les États membres pourraient être convaincus d'accepter le Service comme une ressource et non comme un compétiteur, et la cohérence au niveau européen comme priorité de leurs propres politiques.

La durabilité d'une politique extérieure européenne dépendra donc de l'acceptation du fait que le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernemental, mais entre une position européenne coordonnée ou rien du tout. Le SEAE est à la fois l'expression de cette nouvelle vision et son principal promoteur. Le succès de la coordination, comme méthode de travail et résultat pratique, sera probablement le principal défi pour le Service et sa majeure

---

« non » au « oui » (Suède), cf. Fisher, « Map: How Europe voted on Palestine at the U.N., in 2011 and now », *Worldviews-Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews>, 29 novembre 2012.

contribution à l'intégration européenne. En fait, la « coordination est souvent la première étape pour arriver par la suite à des mesures plus intégrées ».<sup>458</sup>

---

<sup>458</sup> VAN ROMPUY (H.), *Non pas renationalisation de la politique européenne, cit. supra.*

# Bibliographie

AHDIEH (R.), « Foreign Affairs, International Law and the New Federalism : Lessons from Coordination », *73 Missouri Law Review*, 2008, pp. 1129-1245.

AVERY (G.), « Europe's Future Foreign Service », *43 The International Spectator*, 2008, pp. 29-41.

AZZARITI (G.) (sous dir.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, 2005.

BALE (T.), « Field-Level CFSP : EU Diplomatic Cooperation in Third Countries », *10 Current Politics and Economics of Europe*, 2000, pp. 187 – 212.

BARATTA (R.), « Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'unione », *Diritto dell'unione Europea*, 2011, pp. 565-583.

BARBER (T.), « The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton », *48 Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 55-67.

BARONCINI (E.), *Il treaty making power della Commissione Europea*, Editoriale Scientifica, 2008.

BARTELT (S.), « The Institutional Interplay Regarding the New Architecture For the EC's External Assistance », *14 European Law Journal*, 2008, pp. 655–679.

BIDEGARAY (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998.

BIONDI (A.), « Subsidiarity in the Courtroom », in BIONDI, EECKHOUT et RIPLEY (sous dir.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 213-227.

BLOCKMANS (S.) et HILLION (C.) (sous dir.), *EEAS 2.0 – a Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, SIEPS-CEPS-EUI, 2013.

BLOCKMANS (S.) et al., *Reviewing Member States' Commitment to the European External Action Service*, EPIN-CEPS, 2012.

BLOCKMANS (S.), *The European External Action Service One Year on : First Signs of Strengths and Weaknesses*, CLEER, 2012.

BLUM (Y. Z.), « Diplomatic Agents and Missions », in BERNHARDT (sous dir.), *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland, pp. 1034-1040.

BLUMANN (C.), « Objectifs et principes en droit communautaire », in RAUX (J.) (liber amicorum), *Le droit de l'Union Européenne en principes*, Apogée, 2006, pp. 39-67.

BOGOJEVIC (S.), « Legalising Environmental Leadership : a Comment on the CJEU'S

Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme », 24 *Journal of Environmental Law*, 2012, pp. 345-356.

BONAVITA (V.), « The EU Strategy Towards WTO Commercial Disputes After the Lisbon Reform », in LARIK et MORARU (sous dir.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action After the Lisbon Treaty*, European University Institute, 2011, pp. 41-60.

BOSSE-PLATIERE (I.), *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union Européenne*, Bruylant, 2009.

BOT (B. R.), « Cooperation Between the Diplomatic Missions of the Ten in Third Countries and International Organisations », 10 *Legal Issues in European Integration*, 1994, pp. 149-169.

BRESSMAN (L.), « Beyond Accountability : Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State », 78 *New York University Law Review*, 2003, pp. 461-557.

BRINKHORST (L. J.), « Permanent Missions of the EC in the Third Countries : European Diplomacy in the Making », 1 *Legal Issues in European Integration*, 1984, pp. 23-33.

BRKAN (M.), « Exploring EU Competence in CFSP : Logic Or Contradiction? », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, pp. 173-207.

BRUTER (M.), « Diplomacy Without a State : the External Delegations of the European Commission », 6 *Journal of European Public Policy*, 1999, pp. 183-205.

CALVO (C.), *Dictionnaire manuel de diplomatie et de droit international public et privé*, ed. Lawbook Exchange, 2009 – édition originale Puttkammer & Mühlbrecht, 1885

CANNIZZARO (E.), « Unity and Pluralism in the EU's Foreign Relations Power », in BARNARD (sous dir.), *The Fundamentals of EU Law Revisited*, Oxford University Press, 2007.

CAROTENUTO (C.), *La Participation de la Communauté Européenne et de ses États Membres aux organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 1999.

CARTA (C.), *The European Union Diplomatic Service*, Routledge, 2011.

CASOLARI (F.), « The Principle of Loyal Cooperation : a 'Master Key' For EU External Representation? », in BLOCKMANS (S.) et WESSEL (R. A.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER, 2012, pp. 11-36.

CHITI (E.), « An Important Part of the EU's Institutional Machinery : Features, Problems and Perspectives of European Agencies », 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1395-1442.

CHRISTIANSEN (T.), « The European Union After the Lisbon Treaty : An Elusive 'Institutional Balance'?, in BIONDI, EECKHOUT et RIPLEY (sous dir.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 228-247.

COMELLI (M.) et MATARAZZO (R.), *La coerenza della politica estera europea alla prova : il nuovo Servizio Europeo Per l'Azione Esterna*, Istituto Affari Internazionali, 2010.

CONSTANTINESCO (V.), *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes : contribution a l'étude de la nature juridique des Communautés*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974.

CONSTANTINESCO (V.), « L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté Communautaire », in PESCATORE (P.) (Liber Amicorum), *Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987.

CONSTANTINESCO (V.), « La Responsabilité de La Commission Européenne : la crise de 1999 », 92 *Pouvoirs*, 2000, pp. 117-131.

CONSTANTINESCO (V.), « Les compétences et le principe de subsidiarité », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 305.

CONSTANTINESCO (V.), « L'équilibre institutionnel dans la constitution de l'Union Européenne », RAUX (J.) (Liber Amicorum), *Le droit de l'Union Européenne en principes*, Apogée, 2006, pp. 481-491.

CONSTANTINESCO (V.) et PETCULESCU (I.), « La personnalité de l'Union », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 65-78.

CORTEN (O.), *Méthodologie du droit international public*, Université de Bruxelles, 2009.

CORTHAUT (T.), « Case C-166/07, European Parliament v. Council of the European Union, Judgement of the Court of Justice, Grand Chamber) of 3 September 2009 [2009] ECR I-7135 », 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1271-1296.

CRAIG (P.), « Institutions, Power and Institutional Balance », in CRAIG (P.) et de BURCA (G.) (sous dir.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011, pp. 41-84.

CREMONA (M.), « Coherence Through Law : What Difference Will the Treaty of Lisbon Make? », 3 *Hamburg Review of Social Sciences*, 2008, pp. 11-36.

CREMONA (M.), « Defending the Community Interest : the Duties of Cooperation and Compliance », in CREMONA (M.) et de WITTE (sous dir.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart, 2008, p. 127.

CROWE (B.), *The European External Action Service : Roadmap For Success*, Chatham House, 2008.

CURTIN (D.), *Accumulated Executive Power in Europe : the Most Dangerous Branch of Government in the European Union*, Knaw Press, 2009.

CURTIN (D.), *Executive Power of the European Union : Law, Practice and Constitutionalism*, Oxford University Press, 2009.

DANIELE (L.), « Le istituzioni politiche dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona :

verso un nuovo equilibrio? », *Studi sulla Integrazione Europea*, 2009, pp. 43-54.

DANIELE (L.), « Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'unione Europea », in PACE (L. F.) (sous dir.), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, 2012, pp. 207-221.

DASHWOOD (A.), « The Limits of European Community Powers », 21 *European Law Review*, 1996, pp. 113-128.

DAVIS CROSS (M.), « Building a European Diplomacy : Recruitment and Training to the EEAS », 16 *European Foreign Affairs Review*, 2011, pp. 447-464.

DE BAERE (P.) et ORBIE (J.), « The European Union in the Gx System », in JORGENSEN (K. E.) et LAATIKAINEN (K. V.) (sous dir.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions – Performance, Policy, Power*, Routledge, 2012, pp. 311-323.

DE BAERE (P.), *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008.

DE GOUVEIA (P. F.) et PLUMRIDGE (H.), *European Infopolitik : Developing EU Public Diplomacy Strategy*, the Foreign Policy Centre, 2005.

DE JONG (S.) et SCHUNZ (S.), « Coherence in European Union External Policy Before and After the Lisbon Treaty : the Cases of Energy Security and Climate Change », 17 *European Foreign Affairs Review*, 2012, pp. 165-187.

DE QUADROS (F.), *Droit de l'Union Européenne : droit constitutionnel et administratif de l'Union Européenne*, Bruylant, 2008.

DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « L'Elaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », 49 *Droit et Société*, 2001, pp. 729-769.

DECAUX (E.), « La réforme du ministère français des affaires étrangères », 25 *Annuaire Français du Droit International*, 1979, pp. 792-805.

DEHOUSSE (F.) et ANDOURA (S.), « La personnalité juridique de l'Union Européenne : le débat qui n'existe pas », in FRANCK (C.) et DUCHENNE (G.) (sous dir.), *L'action extérieure de l'Union Européenne : role global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, pp. 229-254.

DELLA CANANEA (G.), « L'impugnabilità degli atti « interni » dell'amministrazione nel diritto comunitario : un nuovo orientamento della Corte di Giustizia., Osservazioni in Margine a Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 9 ottobre 1990, in causa 366/88 », *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, pp. 891-900.

DEMBINSKI (L.), *Modern Law of Diplomacy : External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff, 1988.

DENZA (E.), *Diplomatic Law : Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2008.

DIMIER (V.) et MCGEEVER (M.), « Diplomats Without a Flag : the Institutionalization of

the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries », 44 *Journal of Common Market Studies*, 2006, pp. 483–505.

DIMOPOULOS (A.), « The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy », 15 *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 153.

DOLLAT (P.), «The Reform of the European Union Constitutional Framework », *Studies on North-East Asian Economics*, 2010, pp. 23-37.

DONY (M.) et ROSSI (L. S.) (sous dir.), *Démocratie, cohérence et transparence : vers une constitutionnalisation de l'Union Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008.

DOUENCE (M.), « La spécialité des personnes publiques », *Revue de Droit public*, 1972) : 762.

DUBOS (O.) et GAUTIER (M.), « Les actes communautaires d'exécution », in AUBY (J. B.) et DUTEIL de la ROCHERE (J.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2007, p. 127.

DUKE (S.) et BLOCKMANS (S.), *The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010, Draft) Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, European Institute of Public Administration, 2010.

DUKE (S.), *The European Commission : Inside and Out - Administering EU Foreign Policy After Lisbon : the Case of the EEAS*, EIPA, 2008.

DUKE (S.), « Providing For European-Level Diplomacy After Lisbon : the Case of the European External Action Service », 4 *Hague Journal of Diplomacy*, 2009, pp. 211-233.

DUKE (S.), « The European External Action Service : Antidote against Incoherence? », 17 *European Foreign Affairs Review*, 2012, pp. 45-69.

ECKE (C.), « Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures—the *Yusuf* and *Kadi* Judgments of the Court of First Instance », 14 *European Law Journal*, 2008, pp. 74-92.

EDWARDS (G.), « Common Foreign and Security Policy : Incrementalism in Action? », in KOSKENNIEMI (M.) (sous dir.), *International Law Aspects of the European Union*, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 3-18.

EISELT (P.) et SLOMINSKI (I.), « Sub-Constitutional Engineering : Negotiation, Content and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU », 12 *European Law Journal*, 2006, pp. 209-225.

EMERSON (M.) et al., *Upgrading the EU's Role as Global Actor : Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, CEPS, 2011.

ENGSTROM (V.), « How to Tame the Elusive : Lessons from the Revision of the EU Flexibility Clause », *International Organizations Law Review* 7, 2010); 343–373.

ERICE Y O'SHEA (J. S.), *Derecho diplomático*, Instituto de Estudios Políticos, 1954.

- ESTELLA (A.), *The EU Principle of Proportionality*, Oxford University Press, 2002.
- FLAESCH-MOUGIN (C.) et RAPOPORT (C.), « Les instruments de gestion des crises de l'Union Européenne », in BLUMANN (C.) et PICOD (F.), *L'Union Européenne et les crises*, Bruylant, 2010, p. 191.
- FRANKLIN (C. N. K.), « The Burgeoning Principle of Consistency in EU Law », 30 *Yearbook of European Law*, 2011, pp. 42-85.
- FURNESS (M.), « Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy », 18 *European Foreign Affairs Review*, 2013, pp. 103-122.
- GAROFOLI (R.) et FERRARI (G.), *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto, 2009.
- GATTI (M.) et MANZINI (P.), « External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements », 49 *Common Market Law Review*, 2012, 1703-1733.
- GATTI (M.), « The Role of the European External Action Service in the External Dimension of the Area of Freedom Security and Justice », in FLAESCH MOUGIN (C.) et ROSSI (L. S.) (sous dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2012, pp. 171-193.
- GAUTIER (P.), « The Reparation for Injuries Case Revisited : the Personality of the European Union », in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, pp. 331-361.
- GAUTTIER (Y.), « Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union », 10 *European Law Journal*, 2004, pp. 23-41.
- GOSALBO BONO (R.), « Some Reflections on the CFSP Legal Order », 43 *Common Market Law Review*, 2006, pp. 337-394.
- GREVI (G.), *Pioneering Foreign Policy : the EU Special Representatives*, ISS, 2007.
- GROUX (J.), « Mixed Negotiations », in O'KEEFFE (D.) et SCHERMERS (H. G.) (sous dir.), *Mixed Agreements*, Kluwer, 1983, pp. 87-96.
- GUEST (S.), *Ronald Dworkin*, Stanford University Press, 2013.
- HARTLEY (T.), *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2010.
- HELISKOSKI (J.), « Should there Be a New Article on External Relations? Opinion 1/94 'Duty of Cooperation' in the Light of the Constitutive Treaties », in KOSKENNIEMI (sous dir.), *International Law Aspects of the European Union*, Nijhoff, 1998, p. 274.
- HELISKOSKI (J.), *Mixed Agreements as a Technique For Organising the International Relations of the European Community and Its Member States*, Kluwer Law International, 2001.
- HEMRA (S.), RAINES (T.) et WHITMAN (R.), *A Diplomatic Entrepreneur : Making the Most of the European External Action Service*, Chatham House, 2011.

HILL (C.), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, 2003.

HILLION (C.) et WESSEL (R. A.), « Competence Distribution in EU External Relations After *Ecovas* : Clarification Or Continued Fuzziness? », 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 551-586.

HILLION (C.), « Common Strategies and the Interface Between EC External Relations and CFSP », in DASHWOOD (A.) et HILLION (C.) (sous dir.), *The General Law of EC External Relations*, London, Sweet & Maxwell, 2000, pp. 287-301.

HILLION (C.), *Mixity and Coherence in EU External Relations : the Significance of the 'Duty of Cooperation'*, CLEER, 2009.

HILLION (C.), *Cohérence et action extérieure de l'Union Européenne*, EUI Working Paper, 2012.

HOFFMEISTER (F.), « Inter-Pillar Coherence in the European Union's Civilian Crisis Management », in BLOCKMANS (S.) (sous dir.), *The European Union and Crisis Management*, TMC Asser Press, 2008, p. 157.

HOLLAND (M.), « European Political Cooperation and Member State Diplomatic Missions in Third Countries - Findings from a Case Study of South Africa », 2 *Diplomacy and Statecraft*, 1991, pp. 236-253.

HOWORTH (J.), « The 'New Faces' of Lisbon : Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman Van Rompuy on the Global Stage », 16 *European Foreign Affairs Review*, 2011, pp. 303-323.

IVAN (P.), *a European External Action Service of the Whole Union? Geographical and Gender Balance Among the Heads of EU Delegations*, EPIN, 2011.

JACQUÉ (P.), « The Principle of Institutional Balance », 41 *Common Market Law Review*, 2004, pp. 383-391.

JORGENSEN (K. E.), « The European Union in Multilateral Diplomacy », 4 *Hague Journal of Diplomacy*, 2009, pp. 189-209.

JUNCOS (A.) et POMORSKA (K.), *Playing the Brussels Game : Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups*, European Integration Online Papers, 2006.

KACZYNSKI (P. M.) et al., *The Treaty of Lisbon : a Second Look At the Institutional Innovations*, CEPS-EGMONT-EPC, 2010.

KAPTEYN (P. J. G.), « Community Law and the Principle of Subsidiarity », 35 *Revue Des Affaires Européennes*, 1991, pp. 35-43.

KAUFF-GAZIN (F.), « L'espace de liberté, de sécurité et de justice : un laboratoire de la cohérence », in MICHEL (V.) (sous dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 291-30.

- KAUFF-GAZIN (F.), « Exportation des biens à double usage », *Europe*, 2009, p. 280.
- KAWASAKI (S.), *Le Droit de Légation Des Communautés Européennes*, Thèse de doctorat, Université Lyon II, 1964.
- KHALIQ (U.), *Ethical Dimension of the Foreign Policy of the European Union : a Legal Appraisal*, Cambridge University Press, 2008.
- KONSTADINIDES (T.), « Drawing the Line Between Circumvention and Gap-Filling : An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause », *Yearbook of European Law*, 2012, pp. 1-36.
- KOULAÏMAH-GABRIEL (A.) et OOMEN (A.), *Improving Coherence : Challenges For European Development Cooperation*, ECDPM Policy Management Brief No. 9, 1997.
- LARIK (J.), *Shaping the International Order as a Union Objective and the Dynamic Internationalisation of Constitutional Law*, CLEER, 2011.
- LEAL ARCAS (R.), « The European Community and Mixed Agreements », 6 *European Foreign Affairs Review*, 2001, pp. 483-513.
- LENAERTS (K.) et VAN YPERSELE (P.), « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 b du Traité C.E. », 13 *Cahiers de Droit Européen*, 1994, pp. 13-33.
- LEWIS (J.), « National Interests : Coreper », in PETERSON et SHACKLETON (sous dir.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2006, pp. 315-337.
- LINDBERG (S. I.), *Accountability : the Core Concept and Its Subtypes*, Overseas Development Institute Working Paper, 2009.
- LINDSTROM (M.), « EU Consular Cooperation in Crisis Situations », in OLSSON (S.) (sous dir.), *Crisis Management in the European Union*, Springer, 2009, pp. 109-126.
- MAGI (A.), *Le Organizzazioni Internazionali e Il Diritto di Legazione*, Thèse, Université de Siena, 1967.
- MANZINI (P.), « La proposizione di un ricorso in carenza in assenza di un obbligo di agire dell'istituzione : riflessioni sul caso TF1 », *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, pp. 381-414.
- MANZINI (P.), « The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States With the Framework of International Law », 12 *European Journal of International Law*, 2001, pp. 781-792.
- MARESCA (A.), *La missione diplomatica*, Giuffré, 1967.
- MARESCEAU (M.), « A Typology of Mixed Bilateral Agreements », in HILLION (C.) et KOUTRAKOS (P.) (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited : the EU and Its Member States in the World*, Hart, 2010, pp. 11-29.
- MAULIN (E.), « Cohérence et Ordre Juridique », in MICHEL (V.) (sous dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union Européenne face a l'impératif de la cohérence*,

Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 9-24.

MAZZAROLI (L.) et al., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 2005.

MCGOLDRICK (D.), *International Relations Law of the European Union*, Longman, 1997.

MESTRE (C.), « La Commission Européenne », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, pp. 161-178.

MESTRE (C.), « Le Parlement », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005, p. 117-132.

MIGNOLLI (A.), *l'azione esterna dell'UE e il principio della coerenza*, Jovene, 2009.

MISSIROLI (A.), *A Little Discourse on Method(s)*, Egmont, 2011.

MONAR (J.), « Interinstitutional Agreements : the Phenomenon and Its New Dynamics After Maastricht », 31 *Common Market Law Review*, 1994, pp. 693-719.

NAHLIK (E.), *Development of Diplomatic Law – Selected Problems*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1990.

NEFRAMI (E.), « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union Européenne », in MICHEL (V.) (sous dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union Européenne face a l'imperatif de la cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 49-80.

NEFRAMI (E.), « The Duty of Loyalty : Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of EU External Relations », 47 *Common Market Law Review*, 2010, pp. 323-359.

OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des affaires étrangères », 2 *Revue Française de Science Politique*, 1953, pp. 298-318.

PECZENIK (A.), *Scientia Juris - Legal Doctrine as Knowledge and a Source of Law*, Springer, 2005.

PAPAKONSTANTINOOU (V.) et de HERT (P.), « The PNR Agreement and Transatlantic Anti-Terrorism Cooperation : No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic », 46 *Common Market Law Review*, 2009, pp. 883-919.

PESCATORE (P.), *Les relations extérieures des Communautés Européennes : contribution a la doctrine de la personnalité des organisations internationales*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1961.

PETIT (Y.), « Les crises alimentaires et sanitaires », in BLUMANN (C.) et PICOD, *L'Union Européenne et les crises*, Bruylant, 2010, p. 56.

PETIT (Y.), « Les finances de l'Union Européenne dans le projet de Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe », in CONSTANTINESCO (V.), GAUTTIER (Y.) et MICHEL (V.) (sous dir.), *Le Traité Etablissant une Constitution Pour l'Europe*, Presses Universitaires

de Strasbourg, 2005, pp. 191-202.

PETIT (Y.), *L'architecture institutionnelle de l'Union européenne sous les fourches caudines de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Observations sur l'arrêt Lisbonne du 30 juin 2009*, VIIIème Congrès national de l'AFDC - Atelier n° 2 – Droit constitutionnel et droit externe, Nancy, 16, 17, 18 juin 2011, accessible en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN2/petitTD2.pdf>.

PETIT (Y.), « Le Traité de Lisbonne et le renforcement du Parlement Européen », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (sous dir.), *Les Transformations du Droit public*, La mémoire du droit, 2010, p. 97-142.

PHILIP (M.), « Delimiting Democratic Accountability », *57 Political Studies*, pp. 28-53.

PILLITU (P. A.), « Le Sanzioni dell'unione e della Comunità Europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici », *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, pp. 55-110.

PLISCHKE (E.), *Instruction in Diplomacy : the Liberal Arts Approach*, American Academy of Political and Social Science, 1972.

PORTELA (C.), « In-Coherence in EU Foreign Policy : Exploring Sources and Remedies », Paper Presented At the European Studies Association Bi-Annual Convention, Los Angeles, 2009.

POWELL (W. W.), « Neither Market Nor Hierarchy : Network Forms of Organization », *12 Research in Organisational Behaviour*, 1990, pp. 303.

QUERMONNE (L.), *L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation Française, 1999.

QUERMONNE (L.), *La question du gouvernement européen*, Notre Europe, 2002.

RASCH (M. B.), *The European Union At the United Nations : the Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, Martinus Nijhoff, 2008.

RASMUSSEN (S. B.), « The Messages and Practices of the European Union's Public Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2010, pp. 263-287.

REICHLING (C.), *Le droit de légation des Communautés Européennes*, UGA, 1964.

RESCIGNO (G. U.), *La Responsabilità politica*, Giuffrè, 1968.

RESNICK (J.), « Foreign as Domestic Affairs : Rethinking Horizontal Federalism and Foreign Affairs Preemption in Light of Translocal Internationalism », *57 Emory Law Journal*, 2007, pp. 31-92.

RIJKS (D.), *EU Diplomatic Representation in Third Countries*, Paper Prepared For the GARNET Conference 'the EU in International Affairs', 2008.

- ROBERTS (I.) (sous dir.), *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford University Press, 2009.
- ROLAND (S.), *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs : recherche sur la distribution des pouvoirs législatif et exécutif dans la Communauté*, Bruylant, 2008.
- ROMZEK (B. S.) et DUBNICK (M. J.), « Accountability », in SHAFRITZ (J. M.) (sous dir.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview, 1998, p. 6.
- ROSAS (A.), « Mixed Union – Mixed Agreements », in KOSKENNIEMI (M.) (sous dir.), *International Law Aspects of the European Union*, Nijhoff, 1998, pp. 125-148.
- ROSSI (L. S.), « La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario », *Diritto dell'unione Europea*, 2006, pp. 179 – 200.
- ROSSI (L. S.), « Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences Between EU and Member States? », in BIONDI, ECKHOUT et RIPLEY, *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 85-106.
- ROUCOUNAS (E.), *Engagements parallèles et contradictoires*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1987.
- RUCIRETA (M.), « Aspetti del c.d. 'diritto di legazione' attivo e passivo delle Comunità Europee », *Annali Istituto di Studi Europei Alcide de Gasperi*, 1987, pp. 117-156.
- RYNKOWSKI (M.), « Remarks on Article I-52 of the Constitutional Treaty : New Aspects of the European Ecclesiastical Law? », 6 *German Law Journal*, 2005, pp. 1719–1730.
- SACK (J.), « The European Community's Membership of International Organizations », 32 *Common Market Law Review*, 1996, pp. 1227-1256.
- SALMON (J.), *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, 1994.
- SAURON (J.), « Rapport introductif », in CONSTANTINESCO (V.) et SIMON (sous dir.), *Le COREPER dans tous ses états*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000, pp. 15-21.
- SAUVIGNON (E.), « Les Communautés Européennes et le droit de légation actif », 21 *Revue du Marché Commun*, 1978, pp. 176-191.
- SCHAEFER (M.), « Constraints on State-Level Foreign Policy : Re-Justifying, Refining and Distinguishing the Dormant Foreign Affairs Doctrine », 41 *Seton Hall Law Review*, 2011, pp. 201.
- SCHERMERS (H. G.), « A Typology of Mixed Agreements », in O'KEEFFE (D.) et SCHERMERS (H. G.) (sous dir.), *Mixed Agreements*, Kluwer, 1983, pp. 23-33.
- SCHIAVELLO (A.), « On Coherence and Law : An Analysis of Different Models », 14 *Ratio Juris*, 2001, 233-243.
- SCHMID (M.), *The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission : Making the Impossible Job Work*, College d'Europe, 2012.

SCHRIJVER (N.), « Case C-459/03, Commission of the European Communities v. Ireland, Judgement of the Court, Grand Chamber) of 30 May 2006 », 47 *Common Market Law Review*, 2010, pp. 863-878.

SENDEN (L.), *Soft Law in European Community Law*, Hart, 2004.

SERENI (A. P.), « Agency in International Law », 34 *American Journal of International Law*, 1940, pp. 638-660.

SERENI (A. P.), *La représentation en droit international*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1948.

SMISMANS (S.), « From Harmonization to Coordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture », 18 *European Journal of Public Policy*, 2011, pp. 504-524.

SMITH (B.), « Legal Personality », 37 *Yale Law Journal*, 1928, pp. 283-299.

SMULDERS (B.) et EISELE (K.), « Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the interplay between jurisdictions after Lisbon », 31 *Yearbook of European Law* (2012) : 128-161.

SMYTH (I.), « Mixity in Practice : a Member State's Practitioner Perspective », in HILLION (C.) et KOUTRAKOS (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited : the EU and Its Member States in the World*, Hart, 2010, pp. 304-319.

SNYDER (F.), « Interinstitutional Agreements : Forms and Constitutional Limitations », in WINTER (G.) (sous dir.), *Sources and Categories of European Union Law : a Comparative and Reform Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 453-466.

SOBRINO HEREDIA (J. M.), « La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea », 20 *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 485-53.

SPENCE (D.), « Taking Stocks : 50 Years of European Diplomacy », 4 *the Hague Journal of Diplomacy*, 2009, pp. 235-259.

SPENCE (D.), « The Early Days of the European External Action Service : a Practitioner's View », 7 *Hague Journal of Diplomacy*, 2012, pp. 115-134.

STEPHENSON (P. J.), « The Role of Working Groups of Commissioners in Co-ordinating Policy Implementation : the Case of Trans-European Networks, TENs) », 48 *Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 709-736.

STROB (S.), *Programming Financial Instruments Post-Lisbon - the European External Action Service and the New Institutional Architecture of EU External Action*, Paper For the Conference « The European Union in International Affairs III », 3-5 May 2012, Vrije Universiteit Brussel.

STUART (G. H.), *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1934.

SUMMERS (R. S.), « Pragmatic Instrumentalism in Twentieth Century American Legal

Thought – a Synthesis and Critique of Our Dominant General theory About Law and Its Use », 66 *Cornell Law Review*, 1980, pp. 861.

TIETJE (C.), « The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy », 2 *European Foreign Affairs Review*, 1997, pp. 211-233.

TOMKYS (R.), « European Political Cooperation and the Middle East : a Personal Perspective », 63 *International Affairs*, 1987, pp. 425-437.

TOURNEPICHE (A.), *Les accords interinstitutionnels dans l'union européenne*, Bruylant, 2011.

TRIDIMAS (T.), *General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006.

TRONDAL (J.), « Governing at the Frontier of the European Commission : the Case of Seconded National Officials », 29 *West European Politics*, 2006, pp. 147-160.

TRONDAL (J.), VAN DEN BERG (C.) et SUVARIEROL (S.), « The Compound Machinery of Government : the Case of Seconded officials in the European Commission », 21 *Governance*, 2008, pp. 253-274.

VAÏSSE (J.) et al., *European Foreign Policy Scorecard 2013*, European Council on Foreign Relations, 2013.

VAN DEN BERG (C.), « Bridge Builder Or Bridgeheads in Brussels? the World of Seconded National Experts », in GEUIJEN (K.) et al. (sous dir.), *The New Eurocrats : National Civil Servants in EU Policy-Making*, Amsterdam University Press, 2009.

VAN ELSUWEGE (P.), « EU External Action After the Collapse of the Pillar Structure : in Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency », 47 *Common Market Law Review*, 2010, pp. 987-1019.

VAN REISEN (M.), *Note on the Legality of Inclusion of Aspects of EU Development Cooperation and Humanitarian Assistance in the European External Action Service, EEAS*, Europe External Policy Advisors, 2010.

VAN VOOREN (B.) et WESSEL (R. A.), « External Representation and the European External Action Service : Selected Legal Challenges », in BLOCKMANS (S.) et WESSEL (R. A.) (sous dir.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER, 2012, pp. 59-83.

VAN VOOREN (B.), « A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service », 48 *Common Market Law Review*, 2011, pp. 475-502.

VARRENTI (A.), *EU Development Cooperation After Lisbon : the Role of the European External Action Service*, College d'Europe, 2010.

VERHEY (L.), KIIVER (P.) et LOEFFEN (S.) (sous dir.), *Political Accountability and European Integration*, Europa Law Publishing, 2009.

VOGEL (D.) et SWINNEN (J.) (sous dir.), *Transatlantic Regulatory Cooperation : the*

- Shifting Roles of the EU, The US and California, Cheltenham*, Edward Elgar, 2011.
- VÖLKER (L. M.) and STEENBERGEN (J.), *Leading Cases and Materials on the External Relations Law of the e.C., With Emphasis on the Common Commercial Policy*, Kluwer Law and Taxation, 1985.
- VON BOGDANDY (A.), « The Legal Case For Unity : the European Union as a Single Organization With a Single Legal System », 26 *Common Market Law Review*, 1999, pp. 887-910.
- WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 2010.
- WECKMANN (L.), « Origen de La Misiones Diplomaticas Permanentes », 1 *Foro Internacional*, 1960, pp. 268-298.
- WELLENS (K. C.) and BORCHARDT (G. M.), « Soft Law in European Community Law », 14 *European Law Review*, 1989, pp. 267.
- WESSEL (R. A.), « The Inside Looking Out : Consistency and Delimitation in EU External Relations », 37 *Common Market Law Review*, 2000, pp. 1135-1171.
- WESSEL (R. A.), « Cross-Pillar Mixity : Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements », in KOUTRAKOS (P.) and HILLION (C.) (sous dir.), *Mixed Agreements Revisited*, Hart Publishing, 2010, pp. 30-54.
- WINAND (P.) « The US Mission to the EU in Brussels D.C., The European Commission Delegation in Washington D.C. and the New Transatlantic Agenda », in PHILIPPART et WINAND (sous dir.), *Ever Closer Partnership : Policy Making in US-EU Relations*, Peter Lang, 2004, pp. 107-154.
- WOUTERS (J.) et DUQUET (S.), *The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law : New Horizons*, Leuven Centre For Global Governance Studies, 2011.
- WOUTERS (J.) et al., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities*, European Parliament, 2013.
- WOUTERS (J.), COPPENS (D.) et MEESTER (B.), « The European Union's External Relations After the Lisbon Treaty », in GRILLER (S.) et ZILLER (J.) (sous dir.), *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 144-198.
- YASSEEN (M. K.), « Création et Personnalité Juridique Des Organisations Internationales », in DUPUY (J.) (sous dir.), *Manuel sur Les Organisations Internationales*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1988, pp. 33-56.
- ZUCCA (L.), « The Barroso Drama : All Roads Lead to Rome », 1 *European Constitutional Law Review*, 2005, pp. 175-181.