

## Propos introductif

### ***L'action extérieure post-Lisbonne de l'UE : quel modèle pour quelle ambition ?***

Pour nombre de raisons, souvent liées à la nature *sui generis* de la construction européenne elle-même, l'observateur extérieur qui tente de discerner l'action extérieure de l'UE ne peut être indifférent à cette dialectique qui la constamment caractérise. En effet, cinquante ans depuis sa création, il est frappant que de constater à quel point l'action extérieure de l'UE a été construite aux confins d'une dynamique aussi complexe qu'incertaine. D'une part, portée par son élan intégrateur, l'action extérieure de l'UE doit composer à la fois avec la résistance des États<sup>1</sup> membres à renoncer à leurs compétences dans un domaine régalién par excellence que constitue la politique étrangère, et avec le besoin pressant pour l'UE de s'affirmer sur la scène internationale en tant qu'acteur global. D'autre part, guidée par l'impératif de la cohésion/cohérence, l'action extérieure de l'UE doit renouer avec l'efficacité afin de donner sens à sa *raison d'être* et, par là même, à rendre la voix de l'UE identifiable et audible.

À l'instar de ses prédécesseurs, le Traité de Lisbonne ne déroge point à cette constance. Cependant, on ne peut nier l'importance des modifications y apportées<sup>2</sup>. En mettant l'action extérieure au cœur de ces modifications, il reflète la volonté de mettre à profit les outils nécessaires à l'affirmation de l'UE sur la scène internationale<sup>3</sup>. Sans doute, ceux-ci ne sont pas le « panache espéré »<sup>4</sup>, mais ils ont déjà le mérite de faire exister un cadre structurel qui ne tardera pas de générer ses propres logiques. Lequel cadre doit être exploité, en dépit de ses imperfections, avec autant de souplesse et de maturation : « Le traité de Lisbonne pose une nouvelle donne dans l'interaction des institutions et les invite à une nouveau *modus vivendi*. La base textuelle est là (...). Il appartient aux acteurs de s'emparer au mieux des textes sur les institutions et de les faire vivre avec des efforts de conciliation toujours renouvelés »<sup>5</sup>.

Les contributions regroupées dans ce numéro spécial de la revue *Lex electronica* ont pour objectif de porter un regard croisé sur l'action extérieure de l'UE. Chacune d'elle invite à réfléchir sur ses différentes formes d'articulation, à interroger son effectivité et à comprendre, autant que faire se peut, sa complexité<sup>6</sup>. Différentes l'une de l'autre dans leurs perspectives, elles ont su pour autant se positionner dans un horizon commun: Prendre de la liberté et se dégager d'une lecture descriptive de l'action extérieure de l'UE, encouragée en cela, par la quête du sens et l'esprit de la critique qui sont les leurs.

---

<sup>1</sup> Voir dans ce sens, A. Rigaux, *Derrière les rideaux de fumée du Traité de Lisbonne: le retour des États?*, Mélanges J. Charpentier, Paris, Pedone, 2008, pp. 447-465

<sup>2</sup> Voir par exemple, European Policy Centre, *The Implementation of the Lisbon Treaty, One Year onwards*, 12 January 2011, [http://www.epc.eu/events\\_rep\\_details.php?cat\\_id=6&pub\\_id=1214](http://www.epc.eu/events_rep_details.php?cat_id=6&pub_id=1214) ; Director's notes, Ditchley foundation,

[http://umontreal.academia.edu/NanetteNeuwahl/Papers/535664/Who\\_Holds\\_the\\_Power\\_in\\_Europe\\_Directors\\_Report\\_Ditchley\\_Conference\\_April\\_2011](http://umontreal.academia.edu/NanetteNeuwahl/Papers/535664/Who_Holds_the_Power_in_Europe_Directors_Report_Ditchley_Conference_April_2011).

<sup>3</sup> E.Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2010.

<sup>4</sup> Editorial, *Lisbonne: son traité, sa stratégie....pour le citoyen européen*, RTD eur. 44 (3), 2008, p. 438

<sup>5</sup> Editorial, *Lisbonne: son traité, sa stratégie....pour le citoyen européen*, RTD eur. 44 (3), 2008, p. 434.

<sup>6</sup> Une telle complexité qui rend parfois le droit des relations extérieures plus complexe que nécessaire ou même utile; voir en ce sens M. Cremona and B. de Witte (eds.), *EU FOREIGN RELATIONS LAW: CONSTITUTIONAL FUNDAMENTALS*, (Oxford, UK, and Portland, OR: Hart Publishing, 2008), p.10.

## *Du nouveau visage de l'UE!*

L'action extérieure de l'UE est sortie, à n'en pas douter, relativement consolidée depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. De point de vue institutionnel, des nouveaux arrangements ont été adoptés dans l'objectif de procéder à une unification de la représentation extérieure de l'UE et à remédier au déficit de sa visibilité tant décriée dont on a cherché désespérément son numéro de téléphone<sup>7</sup>. Il s'agit en l'occurrence du nouveau paquet institutionnel ayant permis la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen, la fusion des institutions dédiées aux relations extérieures sous l'autorité du Haut représentant pour les affaires étrangères et de sécurité commune (Mme Ashton) et, enfin, la création d'un nouveau 'service européen pour l'action extérieure' (SEAE).

Ces nouveaux réaménagements institutionnels constituent indéniablement des innovations majeures. Pour autant, il est encore prématuré d'en déduire des conclusions plus nuancées sur la manière avec laquelle cette nouvelle gouvernance institutionnelle va s'articuler<sup>8</sup>. Le fait est que 'beyond the question of simplification, it remains to be seen whether the new arrangements will deliver on consistency and continuity in the definition of the Union political agenda'<sup>9</sup>. Or, sur ce point, il n'en demeure pas moins que c'est de la convergence des approches entre les États Membres en matière de politique étrangère et de la gestion en 'commun'<sup>10</sup> à Bruxelles de ces approches que dépendra la prise au sérieux de la voix européenne sur la scène internationale<sup>11</sup>. En effet, 'While the President of the European Council and, to some extent, the President of the Foreign Affairs Council could play a significant role in this respect, much will depend on how ambitious a rotating presidency is, and incidentally on the degree to which the trio presidency is able to coordinate its programme and work'<sup>12</sup>. Dès lors, et comme le note fort judicieusement *Nancy Azzi*,<sup>13</sup> il ne faut pas s'étonner que face aux récentes crises dans le monde arabe, la diplomatie européenne n'a pas pu éviter de sombrer dans l'attentisme et la 'passivité'. Une telle situation n'est pas sans soulever des doutes réels sur l'efficacité tant attendue de ces arrangements institutionnels<sup>14</sup>. Ainsi, à la question lancinante de Henry Kissinger 'Y a-t-il un

---

<sup>7</sup> Voir en sens, C. Tomuschat, *Calling Europe by Phone*, Guest editorial, *CML.Rev* 47 (2010), 3-7; T. Chopin & M. Lefevre, *Après le traité de Lisbonne: l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone?*, *Questions d'Europe* 151, Fondation Robert Schuman, 30 novembre 2009.

<sup>8</sup> A. Missiroli, *The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, *EFA Rev.* 15 no. 4 (2010), C. Hillion & M. Lefevre, *Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?*, *Questions d'Europe* 169, Fondation Robert Schuman, mai 2010.

<sup>9</sup> Editorial Comments, *The post-Lisbon institutional package: Do old habits die hard?*, *CML. Rev.* 47 (2010), 597-604, p.604.

<sup>10</sup> Voir en ce sens P.-Y. Monjal & E. Neframi (dir.), *Le commun dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant 2009.

<sup>11</sup> T. Chopin & M. Lefevre, *Après le traité de Lisbonne: l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone?*, *Questions d'Europe* 151, Fondation Robert Schuman, 30 novembre 2009.

<sup>12</sup> Editorial Comments, *The post-Lisbon institutional package: Do old habits die hard?*, *CML. Rev.* 47 (2010), 597-604, p.604; dans le même sens voir P. Morillas, *Institutionalization or intergovernmental decision-taking in foreign policy: The implementation of the Lisbon Treaty*, *EFA. Rev.* 16, no. 2 (2011), 243-257.

<sup>13</sup> N. Azzi, *La Haute Représentante, une présence toujours absente*, *Lex electronica*, juin 2011.

<sup>14</sup> J. Howorth, *The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage*, *EFA Rev.* 16 no 3 (2011), 303-323.

numéro de téléphone pour l'Europe', l'on ne peut que répondre par l'affirmatif: ' The High Representative may in the future become the one telephone number Henry Kissinger was so desperately looking for'. Encore faut-il espérer qu'il soit le bon! Or, 'It would of course be an illusion to believe that the person to be reached by that number can be the true and genuine decider'<sup>15</sup>.

### *De l'ambition stratégique !*

Au delà de l'imbroglie institutionnel et de la question des personnes en charge de l'action extérieure de l'UE, il ne faut pas perdre de vue que c'est la place et l'influence de l'Europe qui sont en jeu<sup>16</sup>. S'agissant de l'autre composante de l'action extérieure de l'UE, celle de la défense, il ne serait excessif de prétendre que c'est le 'soldat Europe' qui mérite peut être d'être sauvé plutôt que le 'soldat Ashton'<sup>17</sup> ! D'ailleurs, d'aucuns relèvent, non sans pertinence, que 'M. Van Rompuy comme Mme Ashton remplissent parfaitement leur mission: représenter hautement l'absence d'ambition de l'Union européenne'<sup>18</sup>.

La lecture croisée de la contribution d'*Aurore Brunet*<sup>19</sup> et celle de *Djibril Diallo*<sup>20</sup> est très convaincante à cet égard. Elles démontrent, si besoin est, la difficulté de parvenir à une politique efficace de défense 'commune' et met en exergue les « zones d'ombres » qui l'entourent. Sur ce point, le contraste est saisissant selon qu'il se développe à l'intérieur de l'UE ou se projette à l'extérieur. Comme le relève Aurore Brunet, la coopération structurée permanente (CSP) constitue une « véritable révolution » dans l'Europe de la défense. Toutefois, l'auteur n'a pas manqué de souligner ses limites. À l'image de la politique de défense européenne, la CSP est foncièrement basée sur une logique étatique, celle des États membres qui y participent. Or, comme le précise justement l'auteur, l'« une des causes fondamentales des problèmes d'efficacité militaire de l'Union réside dans la perspective « quasi » exclusivement nationale des planifications budgétaires de défense ». Et si on tient compte des effets de la crise économiques et ses répercussions négatives sur les budgets nationaux de défense, il est peu probable que l'Union soit en mesure de se donner les moyens à la hauteur de ses ambitions stratégiques<sup>21</sup>. Par conséquent, la CSP ne pourra pas transformer « la PESD en une politique mieux intégrée et plus dynamique ».

Reste alors l'option OTAN comme une alternative viable pour la défense commune. Or, comme le rappelle Djibril Diallo, cette option est loin d'être cohérente avec l'identité européenne de la défense. À court terme, et comme le démontre la crise libyenne, cette option ne signifie-t-il pas que l'Europe de la défense s'éloigne de plus en plus de Bruxelles?<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> C. Tomuschat, op. Cit., p. 6.

<sup>16</sup> R. Youngs, *Europe's Decline and Fall: The struggle against global irrelevance* (Profile Books, 2010).

<sup>17</sup> 'Sauvez le soldat Ashton', PressEurope, 1<sup>er</sup> avril 2011.

<sup>18</sup> N. Gnesotto, in *Touteurope.eu*.

<sup>19</sup> A. Brunet, Le Traité de Lisbonne et la politique de défense : La coopération structure permanente, *Lex electronica*, juin 2011

<sup>20</sup> D. Diallo, Les relations entre l'Union européenne et l'OTAN, *Lex electronica*, juin 2011

<sup>21</sup> Voir aussi dans ce sens S. Biscop & J. Coelmont, *CSDP and the 'Ghent Framework': The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?*, EFA Rev. 16, no.2 (2011), 149-167.

<sup>22</sup> F. Santopinto, La France et l'Europe de la défense : deux énigmes, 28 mars 2011, GRIP.

## *Le retour aux fondamentaux!*

Si la question des droits fondamentaux suscite toujours un débat intense dans l'action extérieure de l'UE, c'est parce qu'elle constitue l'ancrage de l'identité de l'UE et de son ordre juridique et, par conséquent, elle interpelle les politiques de l'Union dans leurs fondamentaux. S'intéressant à la politique européenne d'asile, la contribution de Deborah Teboul<sup>23</sup> présente une remarquable analyse des défaillances d'une politique faite d'une harmonisation élaborée sur la base des petits dénominateurs communs. Elle démontre, en effet, qu'en l'absence d'une harmonisation suffisante et du fait de la persistance des disparités entre les systèmes de protection des États Membres, la mise en œuvre de cette politique européenne d'asile peut conduire à des situations contraires aux droits fondamentaux. Comme le souligne l'auteur, « cette situation est d'autant plus problématique que les instruments législatifs mis en place, particulièrement le règlement Dublin II,<sup>24</sup> ont accentué ces disparités en faisant peser sur certains États une charge particulièrement lourde qu'ils n'étaient pas en mesure de gérer ».

Face à ce constat, un recadrage jurisprudentiel s'est progressivement imposé. À certains égards, on pourrait même se demander si, de par son ampleur, l'intervention du juge ne procède pas *de facto* à une « harmonisation du droit à part entière, face aux défaillances d'un monde européen incapable de se réformer par la voie législative »<sup>25</sup>. Quoi qu'il en soit, si l'intervention du juge « offre l'opportunité d'établir la cohérence minimale dont le droit européen de l'asile a besoin »<sup>26</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle a le mérite d'envisager, comme c'est le cas dans l'arrêt *M.M.S.* de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>27</sup>, une « autre manière » de faire des droits fondamentaux un moyen de communication entre systèmes juridiques différents, en l'occurrence entre le système de l'UE et celui de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>28</sup>.

Dans un registre différent mais dont l'originalité du propos mérite d'être soulignée, la contribution de *Valentin Callipel*<sup>29</sup> porte sur le modèle européen de gouvernance en matière de transfert des données à caractère personnel vers un État tiers. Longtemps considéré comme pionnier dans son domaine, ce modèle, basé sur le mécanisme d'adéquation des protections offertes par les systèmes juridiques des États tiers, est aujourd'hui confronté aux nouveaux défis liés non seulement à la complexité du contrôle des flux transfrontaliers mais aussi à la difficulté de dégager des compromis et/ou consensus entre l'UE (et même entre les ÉM, comme le note l'auteur) et ses partenaires lorsque la question de la protection des

---

<sup>23</sup> D. Teboul, L'évolution du régime d'asile européen commun et sa conformité aux droits fondamentaux, *Lex electronica*, juin 2011

<sup>24</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 50* du 25.2.2003, p. 1–10.

<sup>25</sup> Voir sur ce point l'excellent article du professeur H. Labayle, Le droit européen de l'asile devant ses juges: précisions ou remise en question?, *RFDA*, 2011.

<sup>26</sup> Labayle, *op. Cit.*

<sup>27</sup> *Application no. 30696/09, M.M.S c. Belgique et Grèce*, Grande Chambre, 21 janvier 2011.

<sup>28</sup> Voir sur ce point L. Azoulaï, *Conclusions générales*, dans E. Dubout & S. Touzé (dir.), *Les droits fondamentaux: charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Paris, Pedone, 2009.

<sup>29</sup> V. Callipel, La Gouvernance extérieure de l'Union européenne en matière de protection des données à caractère personnel, *Lex electronica*, juin 2011.

droits fondamentaux entre en jeu. Qu'il suffise de rappeler à cet égard le rejet du Parlement européen, fort de ses nouveaux pouvoirs sous le traité de Lisbonne, de l'accord SWIFT avec les États Unis pour s'en convaincre<sup>30</sup>.

Les contributions qui suivent sont le fruit d'un colloque étudiant sur les relations extérieures de l'Union européenne organisé, le 29 avril 2011, par la Chaire Jean Monnet en Droit de l'Union Européenne à la faculté de droit de l'Université de Montréal. Neuf étudiants de maîtrise y ont présenté leurs recherches sur des thèmes liés à la dimension internationale de l'Union européenne. Un comité de lecture composé de trois membres scientifiques a sélectionné les meilleurs travaux pour publication dans ce numéro spécial de *Lex electronica*. Que les auteurs de ces contributions soient ici vivement félicités.

Saïd Hammamoun, Ph. D  
Chercheur postdoctoral  
Centre de recherche en droit public  
Faculté de droit  
Université de Montréal

Nanette Neuwahl, Ph. D  
Professeure Jean Monnet en droit de l'Union  
européenne  
Faculté de droit  
Université de Montréal

---

<sup>30</sup> Voir J. Monar, The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications, *EFA Rev*, 15, no.2 (2010), 143-151.