

LES COMMUNAUTÉS ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LEURS RELATIONS EXTERIEURES

(Part. 1)

La Question de la Personnalité Internationale des Communautés et de l'Union.
par Charles Zorgbibe professeur à Paris I Sorbonne, ancien recteur de l'Académie d'Aix-

Les traités constitutifs de Paris et de Rome reconnaissent la personnalité juridique des trois Communautés.

Le traité de Paris sur la Communauté du charbon et de l'acier est le plus précis : son article 6 vise expressément la capacité nécessaire pour exercer les fonctions communautaires dans l'ordre international. Au demeurant, la Cour de justice des Communautés a indiqué, dans son arrêt « Commission contre Conseil » du 31 mars 1971, que la reconnaissance de la personnalité juridique s'appliquait d'abord à la personnalité internationale. Il ne s'agit donc pas simplement de ce que les juristes classiques appelaient la « petite personnalité juridique » la personnalité interne aux fins du commerce juridique dans l'ordre des Etats membres mais de la qualité de sujet de droits et d'obligations dans l'ordre international, la possibilité de mener une action autonome pour un objectif commun.

Encore faut il que cette personnalité internationale soit reconnue par les éventuels partenaires extérieurs. A l'époque de la guerre froide, le refus de l'Union soviétique et de ses alliés de reconnaître la Communauté économique européenne comme un acteur international contraignit cette dernière à une série de manœuvres byzantines, telles que l'émission d'actes unilatéraux après des négociations officieuses, pour organiser ses relations commerciales avec les pays à commerce d'Etat. En font preuve, par exemple, les règlements de la Commission des 24 avril et 18 juillet 1965 fixant des « arrangements techniques » avec la Pologne et la Hongrie.

Le Traité de l'U.E. ne reconnaît pas la Personnalité Internationale de l'Union

Par contre, le traité sur l'Union européenne n'a pas reconnu la personnalité internationale de l'Union. L'Union européenne ne se substitue pas aux Communautés. L'article 1er du traité fonde l'Union sur les Communautés et "les politiques et formes de coopération". L'Union doit donc s'appuyer, dans son action internationale, sur la personnalité des Communautés et sur celle des Etats membres. Un chassé croisé peut même s'opérer entre les mécanismes communautaires et les compétences de l'Union hors Communautés : ainsi des sanctions contre un pays tiers, mises en oeuvre par la Communauté, après l'adoption d'une position commune dans le cadre de la « **politique étrangère et de sécurité** » (PESC).

Son absence de personnalité internationale contribue à l'hétérogénéité marquée de l'Union européenne.

L'Hétérogénéité des " Trois Piliers "

Les Communautés ont engendré un véritable ordre juridique, au contraire des systèmes de coopération des deuxième et troisième piliers. Du côté des Communautés, pluralité des traités et des personnes juridiques : les trois traités constitutifs subsistent à l'intérieur du traité sur l'Union. En fait, la complexité communautaire est encore plus grande. Au delà des trois Communautés individualisées, il existe une entité commune, "les Communautés européennes", créées par le traité de Bruxelles du 8 avril 1965 : cette entité n'absorbe pas les Communautés originelles, mais elle n'en est pas moins titulaire de droits et d'obligations dans l'exercice de certaines fonctions communes (budget unifié,

fonction publique unique, régime unique des privilèges et immunités). En outre, la transformation de l'une des trois Communautés, la Communauté économique européenne, en « Communauté européenne », c'est à dire en une communauté non spécialisée, aurait du conduire à l'abrogation des deux autres traités mais les traités sur la Communauté du charbon et de l'acier et sur Euratom subsistent, simplement modifiés.

LA PERSONNALITE JURIDIQUE DE L'UNION

Ce paysage institutionnel morcelé confine à la confusion : au fractionnement de l'Union s'ajoute la sédimentation de procédures de décision successives, parfois institutionnalisées, parfois restées informelles, et la possibilité de « coopérations renforcées » entre certains des Etats membres. A chaque nouveau traité sur l'Union, de Maastricht à Amsterdam et à Nice, une clarification est attendue, mais finalement la complexité institutionnelle s'accroît. Il est vrai qu'une clarification devrait porter, d'abord, sur la nature et les finalités politiques de l'Union : ce que, les Etats membres, divisés sur leur conception de la construction européenne, ont éludé jusqu'ici.

A défaut d'une affirmation explicite, peut-on discerner les signes d'une personnalité juridique " émergente " de l'Union ? Certains le pensent, tel Joël Rideau qui invoque l'accent mis, par l'article 2 du traité sur l'Union, sur " l'identité " de l'Union sur la scène internationale. Surtout, les articles 24 et 38 du traité d'Amsterdam, en ouvrant au Conseil le droit de négocier des accords internationaux dans les deux domaines non communautaires de la politique étrangère et de sécurité et de la coopération policière et judiciaire, peuvent être interprétés comme octroyant, implicitement, la personnalité internationale à l'Union. Mais les articles 24 et 38 baignent dans une grande ambiguïté probablement voulue par les rédacteurs du traité : une déclaration interprétative indique qu'un accord conclu au titre de ces articles ne peut entraîner de transfert de compétences des Etats membres vers l'Union ; et il apparaît que ces accords conclus hors Communautés ne le sont pas au nom de l'Union mais en celui des Etats membres...

UN REFUS POLITIQUE

Le problème est que le refus de la personnalité internationale à l'Union est un refus politique délibéré. Les conférences intergouvernementales qui ont mené aux traités de Maastricht puis d'Amsterdam ont clairement repoussé les propositions de la Commission et de l'Etat assurant la présidence de la Communauté, qui tendaient à affirmer la personnalité de l'Union. Et le Conseil des Communautés, lorsqu'il a décidé de prendre le nom de Conseil de l'Union européenne, a cru nécessaire d'indiquer que " ce changement ne modifie en aucune manière la situation juridique actuelle, selon laquelle l'Union européenne n'a pas la personnalité juridique ". La cause semble entendue : les Etats membres ont refusé d'octroyer la personnalité internationale à l'Union européenne afin de repousser toute tentation fédéraliste ou, plus précisément, tout débat sur le fédéralisme, à même de ressusciter les anciennes querelles « théologiques » sur la supranationalité... On peut le regretter : la reconnaissance de la personnalité internationale permettrait de rationaliser la conduite des relations extérieures de l'Union. Et, contrairement à ce que semblent penser les partisans de « l'Europe des Nations », l'octroi de la personnalité juridique n'ouvre pas nécessairement la voie à une « Europe fédérale ». Une organisation strictement intergouvernementale, qui servirait de « toit politique » aux Communautés, pourrait être dotée de la personnalité juridique. N'était ce pas la, très exactement, le schéma de « l'Union d' Etats' » que tenta d'imposer le général de Gaulle, au début des années soixante, au cours des négociations dites du « Plan Fouchet ». Les divers projets de traité, débattus à l'époque, comportaient tous, à leur titre 1er, la reconnaissance de la personnalité internationale de la future " Union d'Etats ".

LES COMPETENCES INTERNATIONALES DES COMMUNAUTES.

La première manifestation de la personnalité internationale des Communautés est leur capacité de conclure des accords internationaux.

Le traité de Paris sur la Communauté du charbon et de l'acier fait de la politique commerciale extérieure une compétence des Etats membres (article 75) : les Etats doivent cependant tenir la Communauté informée de leurs projets d'accords commerciaux ; si les clauses d'un projet d'accord sont susceptibles de faire obstacle à l'application du traité de Paris, la Haute Autorité (la Commission unique à partir du traité de Bruxelles du 8 avril 1965) pourra adresser des recommandations obligatoires à l'Etat concerné, dans les dix jours. Les dispositions provisoires prévoyaient la négociation de divers accords par la Haute Autorité, en tant que mandataire des Etats, pour résoudre les problèmes nés d'obligations internationales contractées par les Etats membres antérieurement au traité de Paris.

LES AVANCEES DU TRAITE DE ROME

Le traité de Rome sur la Communauté européenne de l'énergie atomique reflète, par certaines de ses dispositions, les mêmes préoccupations que le traité de Paris : les Etats membres doivent communiquer à la Commission les projets d'accords ou conventions intéressant le domaine d'application du traité, et cette obligation d'information est assortie d'une procédure de contrôle par la Commission, ou éventuellement la Cour de justice des Communautés (article 103). Même volonté d'apurement des situations antérieures : les Etats membres qui ont conclu, avant l'entrée en vigueur du traité, des accords avec des tiers dans le domaine de l'énergie nucléaire, doivent entreprendre, conjointement avec la Commission, des négociations avec ces tiers afin d'assurer la reprise par la Communauté des droits et obligations résultant de ces accords (article 106). Le traité Euratom fait également référence aux accords ou conventions sur les minerais ou matières fissiles provenant de pays tiers : accords à négocier par l'Agence d'approvisionnement (article 64). L'article 101, alinéa 1, fait allusion à des accords « avec le ressortissant d'un Etat tiers » : des conventions avec une entreprise plus que des traités entre Etats, qui soulignent le caractère transnational de certaines des activités d'Euratom.

Le traité de Rome sur la Communauté économique européenne a fait des relations commerciales avec les tiers l'une des trois politiques communes (avec les politiques de l'agriculture et des transports). La compétence de la Communauté en matière de politique commerciale est devenue exclusive, à la fin de la période transitoire, le 1er janvier 1970 : la Communauté peut, depuis cette date, conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, tarifaires, commerciaux, de coopération commerciale, de libre échange... (Article 133 nouveau). En 1970, les réticences des Etats socialistes contraignirent cependant, la Commission a laissé les Etats membres négocier avec les pays à commerce d'Etat pendant trois années supplémentaires.

L'Acte unique puis les traités sur l'Union européenne ont multiplié les champs ouverts à la capacité extérieure de la Communauté économique européenne : accords conclus avec des pays tiers ou organisations internationales dans le domaine de la recherche et du développement technologique (article 170), de l'environnement (article 174), de la coopération au développement (article 181). A quoi on ajoutera les accords d'association (article 310, ancien article 238) : cette dénomination avait été abandonnée depuis les accords avec la Grèce et la Turquie (1963) à l'exception des accords avec Chypre et Malte mais elle a été remise en vigueur pour les Etats d'Europe centrale et orientale, dans la perspective d'une future adhésion. Dans le cadre de l'union monétaire, l'article 111 prévoit des accords internationaux dits "formels", sur des questions de régime monétaire ou de taux de change, qui font intervenir la recommandation ou la consultation de la Banque centrale européenne.

Le traité de Rome ne définit pas la notion de " politique commerciale " . La Cour de justice des Communautés a considéré, par plusieurs arrêts, que cette politique ne devait pas être réduite aux accords de commerce et douaniers, mais qu'elle englobait, par exemple, les accords sur les préférences ou sur la stabilisation des cours des produits de base. Par contre, dans son avis consultatif 1/94, relatif aux accords conclus dans le cadre de l'Uruguay Round, la Cour a limité la compétence exclusive de la Communauté au commerce des marchandises : elle l'a exclue du commerce des services et des dispositions relatives à la propriété intellectuelle. Sur la demande de la Commission, le traité d'Amsterdam a prévu (article 133, paragraphe 5 du traité sur la Communauté) la possibilité pour le Conseil statuant à l'unanimité d'étendre la compétence exclusive de la Communauté aux services et à la propriété intellectuelle. Cette disposition revenait à donner au Conseil statuant à l'unanimité c'est à dire aux exécutifs nationaux le pouvoir d'esquiver les débats de ratification devant les parlements nationaux. Le traité de Nice consacre cette extension des compétences communautaires, au prix d'une longue série de dérogations qui portent sur les services culturels et audiovisuels, les services d'éducation, les services sociaux et de santé, les transports, les aspects non commerciaux de la propriété intellectuelle...

La compétence externe de la Communauté économique européenne a été remodelée et élargie par l'interprétation du juge communautaire. L'arrêt de principe a été rendu par la Cour de justice (31 mars 1971) sur un recours formé par la Commission contre le Conseil le premier recours de ce type. Le litige portait sur les conditions de négociation d'un "accord européen sur les équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route " (AETR).

La Cour a fait prévaloir une interprétation textuelle, voire téléologique, sur l'interprétation littérale : elle a pris en considération " le système du traité ", non une « attribution explicite de compétence par le traité ». Elle a, ainsi, déduit du traité et du système communautaire le principe d'alignement des compétences externes sur les compétences internes de la Communauté : « Chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ...

On ne saurait dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté, de celui des relations extérieures. La Cour a précisé ce principe dans l'exercice de sa fonction consultative. « La compétence pour prendre des engagements internationaux peut résulter non seulement d'une attribution explicite par le traité, mais également découler de manière implicite de ses dispositions ... Chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard . (avis 1/ 76).

Les compétences internationales de la Communauté économique européenne ne sont cependant pas toujours exclusives. Consultée sur la conclusion d'un accord dans le cadre de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), la Cour estime que, si le financement de l'accord est à la charge des Etats membres, ces derniers doivent participer aux mécanismes décisionnels de la Conférence ou, à tout le moins, dire leur acceptation du financement envisagé, en participant à l'accord en cause, au côté de la Communauté (avis 1/ 78). Par contre, à propos des accords sur l'Organisation mondiale du commerce, la Cour a estimé que l'OMC étant dotée d'un budget de fonctionnement mais non d'un instrument d'action financière, la participation des Etats membres au financement de l'OMC ne justifiait pas leur participation à la conclusion de l'accord. Enfin, lorsque relèvent de la souveraineté d'un Etat membre, des territoires placés en dehors du domaine d'application du traité sur la

CEE, cet Etat a vocation à participer à des accords internationaux au titre desdits territoires et non en tant que membre de la Communauté.

La situation des Communautés dans la société internationale revêt d'autres aspects que la capacité de contracter, des aspects originaux qui distinguent les Communautés des organisations internationales classiques et qui procèdent de la substitution des compétences des Communautés à celles de leurs membres:

Le droit de légation, actif et passif.

Un très grand nombre d'Etats tiers (165 en 1998) entretiennent, auprès des Communautés, des « missions » qui ont un statut diplomatique, accordé par l'Etat du siège des Communautés (article 17 du protocole sur les privilèges et immunités). Ces missions ont une importance certaine dans la conduite de la politique étrangère de nombre d'Etats tiers, particulièrement les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. On remarquera que la plupart des micro Etats du Pacifique sud, des Caraïbes et de l'Océan indien disposent de trois ambassades auprès de l'ONU, des Communautés et une ambassade itinérante.

L'établissement de missions des Communautés auprès des Etats tiers ne pose plus de problèmes, nés de la compétition entre les organes de la Communauté ou entre la Communauté et ses membres. De 1954 à 1973, la Communauté du charbon et de l'acier a disposé d'une véritable représentation à Londres. Aujourd'hui, la Communauté unifiée jouit d'une double représentation : d'une part, les « délégations » de la Commission auprès d'Etats tiers, de groupes d'Etats ou d'organisations internationales, auxquelles l'Etat d'accueil accorde le statut diplomatique ; d'autre part, les ambassades de l'Etat membre qui exerce la présidence de la Communauté.

Si les « représentations permanentes » des Etats membres auprès de la Communauté sont dotées du statut diplomatique et dirigées par un diplomate de haut rang, elles ne sont pas des « ambassades » car les Etats membres ne sont pas en situation d'extériorité vis à vis de la Communauté.

Tout au contraire, les représentations permanentes sont intégrées à l'appareil communautaire par l'intermédiaire du « COREPER », le Comité des représentants permanents, véritable organe de travail du Conseil, officialise par le traité de Bruxelles du 8 avril 1965. Autre conséquence plus marquée du principe d'intégration : les bureaux d'information de la Communauté dans les Etats membres n'ont pas le statut diplomatique et n'exercent aucune fonction de représentation ; ils sont de simples offices d'information, à la disposition des citoyens de l'Union.

L'Usage de la reconnaissance.

Les organisations internationales ne font pas normalement, l'objet d'une « reconnaissance », même si, dans le contexte de la guerre froide, les Etats socialistes ont pu se tenir, un temps, à l'extérieur des institutions spécialisées de l'ONU, et si certains Etats occidentaux ont préféré ne plus prendre part aux travaux de l'UNESCO, pour protester contre sa politisation. De même, les organisations internationales ne prononcent pas, elles mêmes, de « reconnaissance » sauf, indirectement, dans certains cas tels que celui des Etats divisés. Il en va autrement pour la Communauté, du fait de l'esprit « fédéraliste » qui imprègne son histoire et ses institutions.

D'une part, les Etats tiers " reconnaissent " l'effectivité des compétences de la Communauté lorsqu'ils contractent avec elle ou organisent leur représentation auprès d'elle. Europe de l'Est a mis fin à son contentieux avec la Communauté, en souscrivant à la déclaration conjointe du 25 juin 1988 qui a été suivie de l'établissement de relations permanentes entre ces Etats alors socialistes et la Communauté.

D'autre part, la Communauté peut " reconnaître " un Etat tiers. Ces

reconnaisances peuvent, certes, être le fait de l'Union, hors Communautés, par le biais des "positions communes" de la politique étrangère et de sécurité ("deuxième pilier" du traité de Maastricht). Mais la situation la plus fréquente était, jusque là, celle d'un acte de reconnaissance émanant « de la Communauté et des Etats membres » : c'est cet ensemble qui a élaboré les critères de reconnaissance des nouveaux Etats, après la dissolution de l'Union soviétique et de la Fédération yougoslave ou qui a, non pas reconnu mais constate la restauration de la souveraineté des Etats baltes. Autre situation : c'est par une déclaration distincte mais parallèle à une déclaration des Etats membres que la Communauté a publié, le 16 novembre 1983, son refus de reconnaître la création de la République turque de Chypre du Nord.

La participation aux organisations internationales

Normalement, les organisations internationales ne sont ouvertes qu'aux Etats; elles ne peuvent devenir membres les unes des autres, même si elles peuvent entretenir un réseau de relations entre elles.

La question se pose différemment pour les Communautés qui se substituent aux Etats membres pour l'exercice d'un certain nombre de compétences. Mais les Etats membres ne sont pas disposés à disparaître des principales enceintes de la société internationale organisée ; et les Etats tiers ne sont pas disposés à accepter une participation de la Communauté, qui s'ajouterait à celle des Etats membres.

La Communauté a un statut d'observateur

La situation normale de la Communauté au regard des organisations internationales est donc celle de la non participation. Ainsi la Communauté a t elle un simple statut d'observateur auprès des Nations unies, comme nombre d'organisations régionales ou autres ... Par contre, la Communauté a pu accéder à certaines conventions internationales élaborées dans le cadre de l'ONU telles que la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

Lorsque la Communauté ne participe pas a une organisation internationale, les Etats membres se doivent de défendre les positions communautaires : dans son avis 1/ 94, la Cour de justice a souligné l'importance d'une étroite coopération Etats Communauté dans ce cas. L'identité de la Communauté au sein d'une organisation peut être renforcée par les positions communes de l'Union. La Communauté est une modeste observatrice auprès des Nations unies, mais elle est tout autrement présente lorsque l'Etat qui assume sa présidence, au sein de l'Assemblée générale, exprime une « position commune » au nom de l'Union.

Le mouvement tendant à l'adhésion pure et simple de la Communauté à une organisation internationale, à titre exclusif ou conjointement avec les Etats membres, a pris une certaine consistance depuis son admission à l'Organisation internationale pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le 26 novembre 1991.

La Communauté dispose, en effet, de compétences commerciales exclusives et de compétences en matière d'agriculture et de pêche qui entrent dans le champ d'action de la FAO. Après révision de la Charte de l'organisation, la Communauté rassemble un nombre de voix égal à celui de ses Etats membres habilités à voter (les dits Etats ne participant pas au vote). La nature des compétences de la Communauté pose le problème de sa participation à des institutions spécialisées dans l'aéronautique civile (politique commune des transports et réalisation du marché intérieur), dans la réglementation internationale du travail (politique sociale de la Communauté) ... et dans la monnaie (le Conseil européen de Vienne, les 11 et 12 décembre 1998, a examiné la question de la représentation de la Communauté au sein du Fonds monétaire international et des Sommets des pays industrialisés; il a prévu la participation du président de la Banque centrale européenne au groupe des ministres des finances et des gouverneurs du "G7").

LES COMMUNAUTÉS ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LEURS RELATIONS EXTERIEURES

(Part. 2)

Politique Etrangère et Défense

Par Charles Zorgbibe

L'Acte Unique européen et le traité sur l'Union européenne de Maastricht, révisé par les traités d'Amsterdam puis de Nice, ont codifié les pratiques de « coopération politique » développées hors traités.

Dans l'Acte unique, les réunions trimestrielles des ministres des affaires étrangères et le "comité politique" composé des directeurs politiques des ministères des affaires étrangères sont assortis d'un modeste secrétariat installé à Bruxelles ; mais la stricte séparation entre conseils communautaires et coopération politique, jusque là intangible, est abandonnée : les ministres pourront traiter des questions de politique étrangère à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés. La coopération en matière de défense est abordée de manière plus prudente : l'accent est formellement mis sur l'importance des "questions de sécurité européenne", mais les Etats sont seulement disposés à « coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité ».

La lancinante question de la politique étrangère et de la défense européennes qui est, en réalité, la question de l'émergence de l'Europe comme véritable acteur politique sur la scène internationale, non comme simple puissance économique est abordée à Maastricht, sans que les négociateurs se soient dépris des habituelles ambiguïtés et contradictions qui semblent, ici, la loi du genre.

Première contradiction : le traité affirme que « l'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune », laquelle couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». Mais il est immédiatement précisé que, dans la définition des principes et orientations diplomatiques, le Conseil européen « statue à l'unanimité ». Il suffit que l'un des Etats membres refuse d'adhérer à une proposition de politique étrangère commune pour anéantir la démarche européenne. En fait, il s'agit d'une fausse façade : la politique étrangère et de sécurité relève du domaine non communautaire.

Seconde contradiction : selon le traité, les Etats membres " appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ". Ils doivent s'abstenir de " toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales. Le Conseil est érigé en gendarme : il veillera « au respect de ces principes ". Mais quelle est l'action qui peut nuire à la cohérence de l'Union européenne sinon une décision de politique étrangère nationale ? La France et la Grande Bretagne, tôt engagées dans l'affaire du Golfe, ont-elles nui à la cohérence de l'Union ? L'Allemagne, en prenant spectaculairement parti pour la sécession de la Slovaquie et de la Croatie, en remportant la course à la reconnaissance des nouvelles républiques, a-t-elle nui à la cohérence de l'Union ? De cette curieuse disposition, auraient pu surgir des batailles de procédure, à coup de mises en accusation réciproques, à chaque dissonance dans les politiques étrangères des Etats membres.

Sur le volet "défense", le traité de Maastricht semble ménager le temps et l'avenir.

La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions

relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Formulation à terme, conduire le moment venu :

Les expressions utilisées marquent bien que les rédacteurs du traité n'esquissent une volonté politique que pour un avenir indéterminé. En outre, les options stratégiques ouvertes aux Etats européens semblent rétrécies au statu quo : « la politique de l'Union... n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres ». Et surtout au statu quo atlantique : la politique de l'Union « respecte les obligations découlant, pour certains Etats membres, du traité de l'Atlantique nord » ; elle doit être « compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée (dans le cadre atlantique) ».

Pourtant, une importante novation est intervenue : l'Union de l'Europe occidentale (UEO), seule véritable alliance ouest européenne, est considérée (l'idée en a été lancée, lors des consultations sur le rapport Tindemans, il y a 16 ans) comme le bras séculier de l'Union européenne. Subsistent les difficultés de mise en oeuvre : la présence d'Etats neutres dans l'Union (l'Irlande que rejoindront, trois ans plus tard, la Suède, la Finlande et l'Autriche) ne va-t-elle pas enlever tout contenu à la politique de défense commune ?

Comment ajuster le caractère de puissance nucléaire de certains Etats membres, France et Grande Bretagne, et l'impératif de défense commune ? Il est vrai que la querelle doctrinale entre la France et l'OTAN peut sembler en voie d'apaisement dans l'Europe de l'Après guerre froide...

Dans les travaux préparatoires au traité de révision d'Amsterdam, les principaux membres de l'Union européenne ont manifesté la même volonté de réformer les institutions de l'Union, mais ils ont continué de diverger sur le contenu de cette réforme.

Le cabinet anglais de John Major rappelait, dans sa contribution, que " de nombreux Etats ont, en matière de défense ... des responsabilités nationales "

. Des raisons historiques étaient invoquées, et l'affaire des Malouines citée comme exemple. Selon le mémorandum de Londres, l'action européenne dans le domaine de la défense devait être intergouvernementale ; l'engagement d'un Etat dans une action commune européenne devait se faire « cas par cas ». Voisin des propositions britanniques dans sa tonalité, le projet français mettait l'accent sur le principe de « libre participation » : les Etats membres pourraient, sur initiative individuelle ou groupée, se concerter, voire entreprendre une action commune, mais l'Europe ne devait pas se substituer aux Etats membres ; elle devait simplement apporter une plus value aux politiques nationales. Le texte allemand était diamétralement opposé à la thèse franco britannique : l'essentiel était de libérer la politique de sécurité commune du carcan de l'unanimité et d'assurer sa visibilité sur la scène internationale ; la « communautarisation » des décisions de politique étrangère était l'objectif poursuivi.

LES PROGRES DU TRAITE D'AMSTERDAM

Finalement, outre la nomination d'un "haut représentant" de l'Union européenne dans le domaine diplomatique et stratégique, deux progrès sont opérés par le traité d'Amsterdam :

Dans le cadre d'orientations générales fixées à l'unanimité, certains Etats membres peuvent mener, selon le souhait de la France, une politique étrangère commune, une "coopération renforcée", les autres s'abstenant.

-Une capacité commune d'analyse est créée avec le centre d'analyse et de prospective établi auprès du Conseil des ministres de l'Union, conformément à la

proposition allemande.

D'un traité à l'autre, les compétences « diplomatiques » de l'Union, hors Communautés, ont été précisées. Elles s'organisent autour d'un triptyque :

Les Etats s'informent réciproquement sur leurs politiques étrangères nationales ;

Des « positions communes » peuvent être arrêtées par les divers Etats ; elles sont exprimées et défendues par les organes de l'Union et non plus individuellement par les Etats ;

Les " actions communes ", dans lesquelles peuvent s'engager les Etats, sont menées par les organes de l'Union ; l'action nationale, envisagée par un Etat en application d'une action commune, doit faire l'objet, sauf urgence absolue, d'une information préalable, qui pourra ainsi permettre une concertation.

Un accord inter institutionnel sur le financement de la politique étrangère et de sécurité commune, inséré dans le traité d'Amsterdam, esquisse une classification des types d'action commune : l'observation et l'organisation d'élections, la participation à des processus de transition démocratique, la prévention des conflits, l'aide financière aux processus de désarmement. Mais les limites de la « politique étrangère commune » sont souvent dénoncées: les « positions communes » retiennent peu l'attention de l'opinion internationale et relèvent de la diplomatie « déclaratoire » ; les « actions communes » reflètent rarement une action déterminante de l'Union (dans les crises yougoslaves, l'Europe a été davantage représentée par les quatre Etats européens membres du « groupe de contact », la France, la Grande Bretagne, l'Allemagne et l'Italie).

La solution serait elle dans la "communautarisation" de la PESC ? Nombre de parlementaires européens le pensent, tel le Hollandais Oostlander, qui avance un argument fort:

" L'intérêt européen n'est pas la somme des intérêts nationaux en Europe ; il ne peut surgir spontanément d'une conception intergouvernementale de l'Europe ".

Mais " la procédure ne crée pas la volonté " (Georges Berthu). Et c'est dans un cadre intergouvernemental que l'Europe de la Défense a connu de soudains progrès, des corps multinationaux européens à la création d'un corps d'armée européen et d'un état major commun, au conseil européen d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, sous l'effet d'une triple volonté française, allemande et britannique.

Parallèlement à la « coopération politique », et de manière aussi informelle (voire encore plus discrète), les Etats membres avaient établi, à partir de 1975, une coopération entre ministères de l'intérieur : les douze ministres, ou leurs représentants, traitaient, lors de leurs réunions, de la lutte ante terroriste, de la répression du narco trafic et de l'immigration clandestine.

Le traité de Maastricht a érigé cette coopération sur la « sécurité, justice et affaires intérieures » en "troisième pilier " de l'Union, face aux deux premiers piliers, la Communauté et la politique étrangère et de sécurité commune. Le traité d'Amsterdam a considérablement réduit l'étendue du troisième pilier : il a transféré à la Communauté les compétences en matière de libre circulation des personnes, de droit d'asile et d'immigration (et leurs mesures d'accompagnement). Subsiste du troisième pilier : « la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Les mesures de coopération sont identiques à celles du « deuxième pilier »: information réciproque, positions et actions communes.

IV LES PROCEDURES DE DECISION DES COMMUNAUTES EN MATIERE INTERNATIONALE.

Le débat sur la procédure de conclusion des accords internationaux a fortement marqué l'histoire des Communautés. Même à l'époque où il était élu au suffrage indirect, le Parlement européen était animé d'une dynamique propre qui l'amenait à confronter ses ambitions à la résistance des autres organes communautaires, et à revendiquer une extension de ses compétences inspirée des pouvoirs normalement reconnus aux parlements nationaux. Plus précisément, l'intervention consultative du Parlement était prévue lors de la conclusion d'accords d'association entre le

Marché commun ou l'Euratom et des Etats tiers : De tels accords étaient « conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée » (articles 238 et 206 anciens des traités de Rome sur la CEE et la CE).

La compétence attribuée ici au Parlement européen évoquait celle normalement détenue par les organes législatifs nationaux en matière de politique étrangère ; mais la transposition des techniques parlementaires au plan communautaire se révélait, en la circonstance, particulièrement déficiente. En apparence, le Parlement européen était habilité à exercer sur la politique extérieure menée par le conseil, un contrôle sensiblement plus poussé que celui des parlements nationaux : il était censé intervenir dans la procédure de conclusion des traités, donc au cours des négociations, alors que les organes législatifs nationaux ne se manifestent qu'au stade de la ratification, donc après la conclusion du traité (dans la mesure où la constitution nationale le prévoit). Dans la réalité, la situation du Parlement européen était inférieure à celle des parlements nationaux : lorsque ces derniers interviennent, c'est pour prendre une véritable décision dont peut dépendre politiquement le sort du gouvernement, et non, comme le Parlement européen, pour délivrer un simple avis que le conseil pouvait fort bien ne pas suivre de propos délibéré ou du fait des exigences du partenaire avec lequel la négociation se poursuit ... Car la procédure des articles 238 et 206 était d'une mise en œuvre difficile : Comment consulter une assemblée dans le cours même d'une négociation diplomatique ?

Une première solution allait être adoptée lors de la conclusion des accords d'association avec la Grèce et la Turquie : elle consista à soumettre au Parlement un accord déjà signé par le Conseil ; ce dernier statuait ainsi deux fois sur le même acte, avant et après la consultation du Parlement. Cette assimilation fictive à la procédure de ratification dans les ordres juridiques nationaux suscita l'amertume des parlementaires européens : les porte-parole des divers groupes soulignèrent que les termes des traités avaient une signification claire et que le Parlement devait être consulté avant la conclusion de l'accord, c'est à dire avant même qu'il soit paraphé ; au Conseil d'associer le Parlement aux négociations "dans la forme la plus appropriée".

La " procédure Luns " imaginée par l'ancien ministre des affaires étrangères des Pays Bas, devait donner une satisfaction partielle au Parlement : un échange de vues entre le Conseil et la commission compétente du Parlement européen aurait lieu avant la signature. La procédure "Luns 1", organisée par le Conseil le 25 février 1964, s'appliquait aux accords de l'article 238 (article 310 nouveau du traité sur la Communauté européenne), c'est à dire aux accords d'association, de coopération ou innomés ; au delà du renforcement de l'information du Parlement ou de ses commissions sur le déroulement des négociations, le Parlement pourrait demander un débat avec la Commission sur le mandat de négociation, avant l'ouverture des négociations.

La procédure « Luns II » ou « Westendorp », adoptée par le Conseil neuf ans plus tard, le 15 octobre 1973, sortait du cadre strict de l'article 238 : elle s'appliquait aux accords commerciaux, voire aux accords économiques au delà du pur domaine commercial, avec les mêmes points forts possibilité de débats avant l'ouverture de la négociation, information des commissions parlementaires par le Conseil avant la signature, information du Parlement après la signature et avant la conclusion. Une fois le Parlement élu au suffrage universel direct, le Conseil européen de Stuttgart adopta, le 19 juin 1983, une « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » qui élargissait à tous les « accords significatifs » la consultation du Parlement par le Conseil après la signature et avant la conclusion desdits accords. Trois ans plus tard, l'Acte unique européen des 14 28 février 1986 subordonnait la conclusion des accords de l'ancien article 238 ainsi que des accords d'adhésion à l'approbation du Parlement européen ; ainsi ce dernier recevait-il ce pouvoir de codécision en matière internationale, qu'il revendiquait pratiquement depuis la mise en place de « l'assemblée européenne »..

LES CLARIFICATIONS DE MAASTRICHT

Le traité de Maastricht a relativement clarifié la procédure de décision communautaire en matière internationale, particulièrement la répartition des pouvoirs communautaires dans la négociation et la conclusion d'accords internationaux ; il a, en outre, sensiblement élargi le domaine de « l'avis conforme » du Parlement européen, octroyant ainsi à ce dernier un rôle comparable à celui des parlements nationaux dans l'autorisation de ratification des traités.

Une « procédure générale » est mise en place, régie par l'article 300 nouveau du Traité sur la Communauté européenne : elle s'applique, en principe, à tous les accords, et non plus seulement aux accords d'association de l'article 3 10. L'initiative relève de la Commission, qui noue des contacts informels ou esquisse des conversations exploratoires le plus souvent à la demande d'Etats tiers puis suggère au Conseil l'ouverture de négociations formelles. Le Conseil délivre une autorisation de négocier, qui s'accompagne de directives destinées à encadrer le travail de la Commission, et de l'intervention de comités, désignés par le Conseil et généralement composés de fonctionnaires d'Etats membres, en vue d'assister la Commission. La Commission conduit la négociation et est maîtresse de la composition de sa délégation. Cependant, pour les accords mixtes, portant sur des matières relevant à la fois de la compétence communautaire et de celle des Etats membres, la négociation peut être menée par le Conseil ; lorsqu'elle est menée par la Commission, un mandat peut être donné à l'exécutif supranational par les Etats membres.

Par ailleurs, dans le code de conduite adopté par la Commission et le Parlement en mars 1995, la Commission s'est déclarée favorable à l'inclusion d'observateurs du Parlement dans les délégations de la Communauté chargées de la négociation d'accords multilatéraux sans que lesdits observateurs puissent prendre part directement aux séances de négociation. La décision de conclusion appartient au Conseil, qui statue « sur proposition de la Commission », mais qui peut décider de ne pas conclure, même si la Commission le lui propose et si le Parlement est favorable. Le Conseil décide à la majorité qualifiée, et à l'unanimité pour les accords d'association ou pour les accords qui portent sur un domaine où l'unanimité est requise pour l'adoption de textes à portée interne. Mais la conclusion dont il s'agit diffère de la conclusion au sens du droit des traités, c'est à dire de l'engagement définitif des parties, matérialisé par l'échange, le pot ou la notification des instruments de ratification : elle signifie simplement l'achèvement des procédures internes.

De fait, en vertu d'une pratique codifiée des 1962 par le Comité des Représentants permanents auprès du Conseil, que nous avons déjà envisagée, deux procédures sont possibles :

- L'une, solennelle : la signature par un représentant du Conseil est suivie de la consultation du Parlement, ou de l'émission d'un avis conforme par le Parlement, dans les cas prévus par le traité. Après quoi, le président en exercice du Conseil conclut définitivement l'accord en notifiant l'accomplissement des formalités nécessaires : il ratifie, en quelque sorte, l'accord.
- L'autre, simplifiée : la signature de l'accord par le représentant du Conseil engage d'emblée la Communauté. Dans le cas d'accords mixtes, la procédure communautaire se double de la mise en œuvre des procédures nationales de ratification, conformément aux constitutions des Etats membres.

Pour tous les accords relevant de la procédure générale, la traité de Maastricht dispose que le Parlement européen doit être obligatoirement consulté, ou émettre un avis conforme une procédure qui permet au Parlement d'empêcher éventuellement la conclusion de l'accord. L'avis conforme continue d'être exigé, à la majorité absolue des membres du Parlement, pour les accords d'association. Il doit, désormais, être émis, à la majorité ordinaire, pour trois catégories d'accords :

--Ceux qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures

de coopération.

--Ceux qui ont "des implications budgétaires notables pour la Communauté".

--Ceux qui impliquent la modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision de l'article 251 du Traité sur la Communauté (ancien article 189 B du traité de Maastricht).

Dans son commentaire du droit des Communautés et de l'Union européenne, Philippe Manin s'inquiète du flou des deux premières catégories. Qu'est ce qu'un « cadre spécifique » ? Qu'est ce qu'une « implication budgétaire notable » ? Une interprétation extensive de ces notions étendrait nettement le pouvoir de décision du Parlement ...

Le Parlement Européen veut renforcer son rôle

Au demeurant, le Parlement européen poursuit, par les voies les plus diverses, son combat de harcèlement pour renforcer son rôle : il s'est reconnu, en mai 1998, le droit d'émettre à l'intention de la Commission des « orientations » pour la négociation d'accords bilatéraux ou multilatéraux ; il cherche à élargir son champ d'intervention en inscrivant de nouvelles dispositions dans son règlement ainsi de son article 49, modifié en 1999, qui permet à 29 députés ou à un groupe parlementaire de présenter une proposition de recommandation à l'intention du Conseil, lorsque le Parlement n'a pas été consulté sur un accord international. Il est vrai que des cas particuliers subsistent : l'article 300 paragraphe 3 met les accords de politique commerciale hors de la procédure de consultation ; la consultation du parlement est facultative. Par sa résolution du 17 mai 1995, le Parlement a demandé la généralisation de l'avis conforme à tous les accords internationaux ce qui lui donnerait un rôle plus intense que celui des parlements nationaux.

L'article 300 (paragraphe 6) permet à la Cour de justice des Communautés, saisie par le Conseil, la Commission ou les Etats membres, de vérifier la compatibilité d'un accord international avec les traités constitutifs.

La Cour doit être saisie avant la conclusion définitive de l'accord ; si son avis est négatif, la conclusion de l'accord est subordonnée à la révision du traité constitutif. Un avis négatif, rendu avant ou pendant les négociations, pourra les empêcher ou les arrêter ; intervenant après les négociations, il empêchera la signature ou la conclusion de l'accord. Les cas de doute sur la compatibilité d'un accord international sont rares, mais les avis de la Cour ont permis de préciser dans quels rapports se situent la compétence communautaire et celle des Etats membres. La Cour est également intervenue, par la voie contentieuse, sur la répartition des pouvoirs communautaires : dans son arrêt « France contre Commission » du 9 août 1994, elle a annulé la conclusion d'un accord par la Commission seule (un accord avec les Etats Unis sur la coopération en matière de droit de la concurrence) et rejette l'argumentation de la Commission, qui tendait à projeter dans l'ordre juridique communautaire la pratique des " accords administratifs " non soumis au régime des accords internationaux, observée dans divers Etats

Souverainistes versus Fédéralistes

Dans le cours de l'élaboration des traités d'Amsterdam puis de Nice, ont resurgi les controverses sur les procédures de décision communautaires, sur les rôles respectifs des divers organes des Communautés.

Pour simplifier, on opposera les points de vue « fédéraliste » et « souverainiste », dans un champ d'intervention essentiel : celui de la politique commerciale commune (article 133 du traité sur la Communauté). Les « souverainistes » sont tentés d'imputer les échecs relatifs de la Communauté dans plusieurs négociations commerciales l'Uruguay Round, par exemple à l'insuffisance du contrôle exercé sur la Commission, laquelle donnerait ainsi libre cours à sa vision internationale « libre échangiste » ; ils préconisent un « suivi » plus étroit par le Conseil, dont les

décisions devraient être prises à l'unanimité pour renforcer le « front » des Etats membres pendant la négociation. Les « fédéralistes », au contraire, expliquent les échecs ou difficultés de la Communauté par la paralysie de la Commission, en butte aux contrôles excessifs d'Etats membres eux mêmes divisés, et incapable, dans ces conditions, de dégager " l'intérêt général européen " ; ils proposent un desserrement de la tutelle du Conseil, et l'instauration de décisions à la majorité au sein de l'organe intergouvernemental, afin de permettre à la Commission d'imposer les solutions qu'elle aurait dégagées dans le cours des négociations.

La "Stratégie du soupçon "

Que les " souverainistes " entretiennent, parfois, une véritable " stratégie du soupçon " à l'encontre de la Commission, les propositions présentées par le groupe « Europe des Nations », pendant l'élaboration du traité d'Amsterdam, en font preuve. Ce groupe suggère, en vue d'une révision de l'article 300 : de chiffrer toutes les conséquences économiques d'un accord avant de le soumettre au Parlement, d'obtenir que le Conseil adresse à la Commission un mandat de négociation préalable, précis et limité, d'exiger de la Commission qu'elle informe immédiatement le Conseil de toute initiative nouvelle de sa part ou de tout changement dans le cours des négociations, et qu'elle répudie la pratique des « applications provisoires » ou des « accords intérimaires »... Allusion au curieux paragraphe 2 de l'article 300, introduit par le traité d'Amsterdam, qui, loin de prohiber la pratique de la « décision d'application provisoire d'un accord » par la Commission « avant son entrée en vigueur », demande au Conseil d'encadrer cette pratique en donnant son autorisation explicite à la Commission. Comme le remarquait le député Georges Bert, si le Conseil n'a pas eu le temps de donner son aval à l'accord signé, pourquoi aurait-il le temps de le donner à l'application provisoire ?

En sens inverse, la Commission a su défendre son statut. Le traité de Nice n'apporte que deux innovations à l'article 133 sur la politique commerciale commune : le Conseil et la Commission devront veiller à la compatibilité des accords négociés avec les politiques et règles internes de la Communauté ; la Commission devra faire régulièrement rapport sur l'avancement des négociations au comité spécial désigné par le Conseil deux mesures qui apparaissent comme deux évidences. Par contre, la fin du paragraphe 3, inscrite dans les documents préparatoires du traité – la Présidence peut accompagner la Commission (dans les négociations) si le Conseil l'estime approprié et qui pouvait apparaître comme une contrainte nouvelle pour la Commission, disparaît. De même que disparaît le projet de protocole nouveau sur les modalités de participation de l'Union européenne aux travaux de l'OMC, qui ouvrait aux Etats membres le droit de participer à toutes les réunions de l'Organisation mondiale du commerce, directement ou par l'intermédiaire de la présidence du Conseil, d'obtenir sans délai tous les documents dont dispose la Commission, de demander à la Commission de procéder à une consultation, si besoin est, à travers une suspension de séance.

La répartition des compétences dans les autres domaines d'activité internationale des Communautés n'est pas déterminée par les traités.

Un partage de fait s'opère entre le Conseil et la Commission pour assurer la représentation de la Communauté à une réunion internationale telle que les Sommets des pays industrialisés. Le droit de légation passif a suscité de vives querelles dans un passé déjà lointain : le président de la Commission de la CEE, Walter Hallstein, avait considéré qu'il lui appartenait de recevoir, à titre exclusif, les lettres de créance des chefs de missions diplomatiques accrédités auprès de la CEE ; la polémique qui s'ensuivit avec le gouvernement français fut l'une des causes de la grave crise du Marché commun, qui s'ouvrit le 30 juin 1965 ; la réunion des six ministres des affaires étrangères, à Luxembourg, les 17-29 janvier 1966, qui mit fin à la crise, résolut empiriquement la question du droit de légation passif ; les lettres de créance seraient, désormais, remises séparément au Conseil et à la Commission.

Une certaine pression " fédéraliste " est cependant perceptible : une pression en quelque sorte latérale, née des développements de la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi l'article 20 du traité sur l'Union européenne dispose t il que les missions diplomatiques des Etats membres et les «délégations de la Commission dans les pays tiers se concertent (version Maastricht), voire coopèrent (version Amsterdam) sans préciser la différence de nature entre les délégations de la Commission et les ambassades des Etats membres. Dans son élan, la commission des affaires étrangères du Parlement européen préconise, à travers le rapport Spencer de mai 1998, la substitution de ces délégations aux représentations diplomatiques des Etats membres.

LES PROCEDURES DE DECISION INTERNATIONALES DE L'UNION DANS LE CADRE DES " DEUXIEME ET TROISIEME PILIERS "

Le caractère à l'origine purement intergouvernemental de la " politique étrangère et de sécurité commune " et de la " coopération policière et judiciaire en matière pénale " continue d'influer sur les rôles respectifs des organes de la Communauté.

Sur le " deuxième pilier ", les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen, décident des « stratégies communes », c'est à dire des orientations générales qui vont encadrer la politique étrangère et de sécurité. Le Conseil de l'Union met en œuvre lesdites stratégies, en arrêtant des positions et des actions communes (articles 14 et 15 du Traité sur l'Union, version d'Amsterdam) ; il veille, en outre, à la cohérence de l'action de l'Union. L'Etat qui assure la présidence de la Communauté représente l'Union dans les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité ; il exprime les positions de l'Union dans l'arène internationale organisations et conférences internationales ; il peut se faire assister par l'Etat qui exercera la présidence suivante.

Le Haut Représentant pour la PESC contribue à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique étrangère et de sécurité ; il peut, à la demande de la présidence, conduire, au nom du Conseil, un dialogue politique avec des pays tiers ainsi des conversations du haut représentant Javier Solana avec le gouvernement de Macédoine, à l'été 2001. Evidemment, cette multiplication des "autorités" exécutives de l'Union dans l'arène diplomatique et stratégique peut susciter des compétitions et des difficultés bureaucratiques : ainsi des rapports entre deux organes "préparatoires" des décisions de l'Union, le COREPER, fort de sa légitimité dans l'appareil communautaire, et le Comité politique ... qui jouait le rôle du COREPER dans l'ancienne coopération politique.

La Commission a un rôle en principe réduit : elle ne dispose pas de son fameux "pouvoir de proposition", comme en matière communautaire. Elle n'en est pas moins " pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune " (article 27 du traité sur l'Union). Vœu pieux ? Il ne semble pas : la Commission a tout de même le droit, partagé avec les Etats membres, de saisir le Conseil de toute question relevant de la " PESC ", voire de demander à la présidence une réunion extraordinaire du Conseil (article 22). La Commission est, en outre, associée aux tâches de la présidence, particulièrement par ses délégations dans les pays tiers.

Le Parlement n'intervient qu'à titre consultatif. Il est, certes, tenu informé par la présidence et régulièrement consulté sur les choix fondamentaux et les principaux aspects de la " PESC ". Dans son règlement (articles 103 et 104), le Parlement s'est reconnu le droit d'adresser des questions au Conseil et de formuler des recommandations à son intention. Le Parlement et sa commission des affaires étrangères n'en ont pas moins la conviction de ne détenir qu'un « rôle marginal » en politique étrangère ; dans cette marginalisation, ils voient le symbole du " déficit démocratique " de l'Union.

Le processus de décision est fort voisin dans le cadre du "troisième pilier" : le Conseil de l'Union arrête des décisions communes en vue de favoriser la coopération entre forces de police, autorités douanières, autorités judiciaires ; il établit des conventions dont il recommandera l'adoption. La Commission dispose d'un pouvoir d'initiative, partagé avec les Etats membres, mais les initiatives émanent pour l'essentiel de la présidence du Conseil. La consultation du Parlement est obligatoire depuis le traité d'Amsterdam.

Deux remarques peuvent être formulées sur ces procédures de décision

D'une part, dans ses protestations contre le « déficit démocratique » de l'Union et dans sa revendication d'un rôle plus important dans la décision diplomatique et stratégique européenne, le Parlement omet de prendre en considération une réalité : le rôle qu'il revendique est tenu, ou devrait être tenu, par les parlements nationaux ; n'est ce pas là, l'obstacle évident à toute extension des pouvoirs du Parlement européen, dans un domaine resté essentiellement intergouvernemental ?

D'autre part, le parallélisme des procédures de décision entre les deuxième et troisième piliers est tout de même paradoxal : comme le remarquait déjà le « groupe Westendorp » (chargé de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, et animé par l'ancien secrétaire espagnol aux affaires européennes, Carlos Westendorp), l'analogie entre les instruments juridiques prévus dans les deux piliers est inadéquate, dans la mesure où la politique étrangère et de sécurité est, par définition, tournée vers l'extérieur, les Etats tiers et les organisations internationales, alors que la coopération policière et judiciaire en la matière est tournée vers l'intérieur de l'Union, les liens internationaux qu'elle suscite étant, pour l'essentiel, noués entre Etats membres de l'Union quitte cependant pour la Commission à laisser les Etats membres négocier avec les pays à commerce d'Etat pendant trois années supplémentaires.

(Fin du document)

Charles Zorgbibe,
professeur à l'Université de Paris I Sorbonne,
ancien Recteur de l'Académie d'Aix Marseille
Directeur du Centre de Politique Internationale de la Sorbonne

www.geopolitis.net