

LES ETATS MEMBRES ET LA REPRESENTATION EXTERIEURE DE L'UE

PAR

Ana Mar FERNANDEZ PASARIN*

Le second semestre de l'année 2008 a été celui de la présidence française du Conseil de l'Union. Marquée par une série d'imprévus majeurs tels que la non-ratification du Traité de Lisbonne par l'Irlande, le conflit entre la Georgie et la Russie ou encore la crise financière internationale et le climat de récession économique qui s'en est suivi, la capacité de réaction et d'adaptation de la présidence française ont été particulièrement mises à l'épreuve. De l'avis général, la France s'en est plutôt bien sortie. Malgré une conjoncture difficile et incertaine, le gouvernement français a affiché un activisme notoire dans la plupart des domaines.

En matière de représentation extérieure, Paris a fait office de porte-parole de l'Union sur la scène internationale à de multiples occasions. Déclarations dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, négociations avec les pays tiers, missions *ad hoc* lors de crises inattendues, corps diplomatique et consulaire mobilisés au nom et au service des Vingt-sept, la présidence tournante de l'Union compte parmi l'une de ses fonctions celles de porte-étendard de l'Europe hors de ses frontières. Toutefois, elle n'exerce pas cette responsabilité seule. La particularité de la représentation extérieure de l'UE est, en effet, son caractère partagé. En réalité, trois acteurs exercent cette fonction de façon parallèle et, dans certains cas, concurrente : la Commission, le Haut-Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la présidence du Conseil. De ces trois acteurs, seule la présidence est une instance nationale : en d'autres mots, une représentation étatique au sein du *triumvirat* qui incarne l'embryonnaire multilatéralisation de la diplomatie européenne.

LA REPRESENTATION EXTERIEURE DE L'UE : UN SYSTEME MULTIMODES

En droit international public, la représentation extérieure fait référence aux droits de légation actifs et passifs dont jouissent les sujets de droit international et, dès lors, fondamentalement, les Etats en tant que principaux acteurs de la société internationale. Le droit d'accréditer des missions diplomatiques auprès des pays tiers, organisations ou conférences internationales, tout comme celui de recevoir les lettres de créances des pays accréditants sont des prérogatives attachées à l'exercice de la souveraineté. Il s'agit, en quelque sorte, de la prolongation de cette dernière sur le plan externe. Sur la base de la signature d'accords bilatéraux et de réciprocité, les Etats ouvrent des

* Professeur de Sciences politiques à l'Université autonome de Barcelone (Espagne) et chercheur associée au Centre d'études européennes de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

consulats et des ambassades un peu partout dans le monde, afin que ceux-là les représentent à des fins diverses, principalement politiques, commerciales et culturelles.

Dans certains cas, les Etats ont délégué ou mutualisé l'exercice de cette fonction. Ainsi, en matière consulaire, la délégation du droit de représentation ou la mise en place de systèmes de représentation conjointe sont devenues des pratiques de plus en plus courantes. Le manque de ressources administratives ou, encore, le souci d'en rationaliser l'usage se trouve bien souvent à l'origine de ce phénomène répandu, entre autres parmi les pays du Commonwealth, où les fonctions de représentation consulaire, surtout des plus petits pays, ont souvent été confiées à l'ancienne métropole¹.

Les pays de l'Union européenne se sont également engagés dans cette voie. Tel que cela ressort de l'Instruction consulaire commune², la plupart des pays membres ont choisi de déléguer l'exercice de la fonction consulaire à l'« Etat dominant » dans une région particulière ou encore de mettre en commun leurs ressources administratives dans le double but d'améliorer l'efficacité de la gestion des affaires consulaires et de réduire les coûts matériels, financiers et de personnel qui y sont associés. Dans le cadre de l'Union européenne, ces initiatives bilatérales d'Etats souverains décidant d'innover en matière de représentation extérieure revêtent un aspect particulier en cela qu'elles se font parallèlement à la mise en place d'une proto-diplomatie européenne, sous l'égide, cette fois, des institutions européennes.

La création des Communautés européennes et, plus tard, de la Coopération politique européenne a très vite posé la question de la représentation extérieure de cette organisation politique mouvante et au caractère atypique – à la fois supranational et intergouvernemental –, qui venait se superposer au modèle westphalien. Le Protocole sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes annexé au Traité de Bruxelles de 1965 reconnaissait implicitement aux Communautés européennes le droit de maintenir des relations diplomatiques (article 17, chapitre VI). Toutefois, ce texte ne faisait aucune allusion aux modalités concrètes de mise en œuvre de ce droit. En l'absence de dispositions juridiques claires à ce sujet, dans la pratique, cette faculté fut d'abord exercée de façon exclusive par la Commission. En effet, en 1956, la Haute Autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) prit l'initiative d'ouvrir sa première représentation au Royaume-Uni³. Par après, en 1959, le Conseil des Ministres adopta un système provisoire en vertu duquel le président de la Commission était l'autorité compétente pour recevoir les lettres de créance des missions diplomatiques accréditées auprès des Communautés européennes.

Ce système qui, en termes protocolaires, calquait son mode de fonctionnement sur celui de la diplomatie classique tout en soulignant, cependant, la spécificité supranationale de l'entreprise européenne suscitait les réticences de certains Etats membres. Le gouvernement français, en particulier, se montrait agacé par une certaine tendance de la Commission de l'époque à s'ériger en gouvernement européen et, qui plus est, à en projeter l'image sur la scène internationale. L'attitude de son président,

¹ Luke T. LEE, *Consular Law and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1991, 739 p.

² Conseil de l'Union européenne, Instruction consulaire commune, Annexe 18, Doc. 11272/2/04 REV 2, 11 oct. 2004.

³ Jean SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, 678 p.

l'allemand Walter Hallstein, était jugée, à cet égard, spécialement effrontée : Charles de Gaulle disait de lui qu'il « épouse ardemment la thèse d'un super-Etat et emploie toute son habile activité à obtenir que la Communauté en prenne le caractère et la figure. De Bruxelles, où il réside, il a fait comme sa capitale. Il est là, revêtu des aspects de la souveraineté [...], disposant de plusieurs milliers de fonctionnaires [...], recevant les lettres de créance d'ambassadeurs étrangers, prétendant aux grands honneurs lors de ses visites officielles »⁴.

Les choses étant perçues de cette manière, il n'est pas étonnant que le pouvoir de la Commission ait été drastiquement revu à la baisse en 1966. Le Compromis de Luxembourg, solution politique sybilline qui permit de sortir de l'impasse institutionnelle créée par la crise de la « chaise vide » de 1965, mit fin au monopole de la Commission en matière de représentation extérieure des Communautés. A sa place, fut instauré un système bicéphale basé sur un pouvoir partagé entre la présidence de la Commission et celle du Conseil. Désormais, la représentation extérieure des Communautés combinerait une dimension strictement supranationale, incarnée par le président de la Commission, et une dimension nationale, représentée par la présidence du Conseil, siège des intérêts étatiques au sein de la structure communautaire⁵.

La présidence tournante, instance qui, jusque-là, n'exerçait que des fonctions de représentation intra-communautaire du Conseil vis-à-vis des autres institutions européennes ainsi que des Etats membres, se vit ainsi attribuer une responsabilité parallèle à celle de la Commission sur le plan extérieur⁶. D'une part, celle de recevoir, conjointement avec la présidence de la Commission, les lettres de créances des missions diplomatiques accréditées auprès des Communautés. D'autre part, celle de représenter ces dernières dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.

En ancrant la représentation extérieure européenne dans un terreau partiellement étatique, les gouvernements des Etats membres se sont assurés de rétablir l'équilibre inter-institutionnel et, en particulier, l'influence nationale au sein du système européen. Dans la pratique, cette nouvelle compétence attribuée à la présidence du Conseil avait des implications diverses. Par exemple, celle-là devrait dorénavant s'occuper de la négociation des processus d'adhésion avec les Etats candidats au même titre que la Commission. La conséquence la plus fondamentale de cette innovation institutionnelle introduite dans le dispositif diplomatique européen était, cependant, de caractère structurel : désormais, l'Etat en charge de la présidence du Conseil devrait mobiliser l'ensemble de ses ambassades dans les pays tiers ainsi qu'auprès des organisations internationales au service des Communautés européennes et, ce, de concert avec les représentations de la Commission présentes dans ces mêmes territoires. En accord avec la Déclaration de Londres de 1977, si l'Etat qui exerçait la présidence ne disposait pas d'une représentation diplomatique dans un pays tiers, cette fonction serait assurée par l'Etat suivant selon l'ordre de rotation⁷. Dans le cas où celui-là ne disposerait également pas de cette présence diplomatique, la présidence serait alors confiée à un autre Etat membre, en général l'un des quatre grands.

⁴ Cf. Charles DE GAULLE, *Mémoires d'espoir. Le Renouveau. 1958-1962*, vol. I, Plon, Paris, 1970, 315 p.

⁵ Compromis du Luxembourg, 29 janv. 1966, §3 de l'Annexe II, « Les relations entre le Conseil et la Commission ».

⁶ Jean SALMON, *op. cit.*, p. 587.

⁷ Michel AYRAL, « La présidence du Conseil », *Revue du Marché commun*, n° 184, avr. 1975, pp. 163-166.

Au départ relativement modeste, cette responsabilité de la présidence du Conseil en matière de représentation extérieure connut bientôt un développement extraordinaire. Le coup d'envoi fut l'adoption du Rapport Davignon en 1970. Ce texte, qui posa les fondements de la Coopération politique européenne sur une base intergouvernementale, assigna à la présidence du Conseil la tâche de représenter les Neufs sur la scène internationale dans ce nouveau domaine⁸. La présidence devenait ainsi le porte-parole d'une Europe politique en gestation⁹.

En 1973, le Rapport de Copenhague étendit les obligations et principes de fonctionnement de la Coopération politique européenne aux représentations diplomatiques des pays membres accrédités auprès des pays tiers et des organisations internationales. Cette généralisation des mécanismes de concertation décupla la charge administrative de la présidence tournante, tout en mettant à l'épreuve d'une façon nouvelle, outre sa capacité de gestion, ses dons de négociation et de médiation politique. La fonction protocolaire de représentation se vit en effet doublée d'une nouvelle responsabilité politique en matière de coordination et de mise en oeuvre de la Coopération politique européenne¹⁰.

Un an plus tard, en 1974, l'institutionnalisation du Conseil européen renforça encore plus les compétences de la présidence en matière de représentation extérieure et, ce faisant, la position centrale de cette institution par rapport aux autres instances du système européen, en particulier la Commission. Le Communiqué de Paris, adopté en décembre de cette année, lui attribua en effet la responsabilité de représenter les Neufs sur la scène internationale au niveau, cette fois, des chefs d'Etats et de gouvernements. La présidence du Conseil incarnait ainsi désormais, au plus haut niveau, le visage de l'Europe unie dans le monde.

Cependant, le choix de ce système qui, en définitive, reflétait la volonté des Etats membres de miser sur un modèle européen chapeauté par une structure intergouvernementale, n'était pas sans poser problème. En terme de continuité, l'application du système de rotation était en effet un écueil important : le fait que tous les six mois, la représentation extérieure européenne soit assurée par un Etat membre différent et, dès lors, imbibée d'une culture politique et administrative différente ne favorisait pas la projection d'une image compacte hors des frontières européennes. En outre, en terme d'efficacité, la croissance exponentielle des compétences de la présidence du Conseil supposait un effort administratif de plus en plus lourd pour les Etats membres. Cela était d'autant plus vrai que, pour ce qui est de la Coopération politique européenne, la présidence ne disposait pas de l'appui logistique et administratif du Secrétariat général du Conseil dont elle bénéficiait, en revanche, en matière communautaire.

Les premières mesures vouées à alléger la charge de la présidence ainsi qu'à améliorer les mécanismes de continuité entre présidences successives ne furent prises que relativement tard. Malgré les demandes en ce sens faites tant par le Rapport Tindemans (1975) que par celui des Trois Sages (1979), il fallut attendre le Rapport de Londres de 1981 pour qu'on commence à adapter le mode de fonctionnement de la présidence du Conseil. Ce dernier créa le système de *troïka* en matière de coopération

⁸ Rapport Davignon, *Bulletin des CE*, nov. 1970.

⁹ Philippe DE SCHOUTHEETE, *La Coopération politique européenne*, Labor, Bruxelles, 1980, 237 p.

¹⁰ Rapport de Copenhague, *Bulletin des CE*, sept. 1973.

politique¹¹. En vertu de celui-là, l'administration nationale de la présidence en cours serait désormais assistée dans l'exercice de ses fonctions par celles des présidences précédente et suivante. En 1986, suite à l'adoption de l'Acte unique européen, ce dispositif fut complété par la mise en place d'un secrétariat politique permanent. Ces deux premières mesures permirent de décharger en partie la présidence tournante en matière de coopération politique, tout en résolvant également partiellement les problèmes de continuité et de coordination inhérent à l'antérieur système de *flying secretariat*¹².

Par la suite, le rythme des réformes s'intensifia. Le saut qualitatif qui s'opéra en matière d'union politique, dans la foulée de la relance du processus de construction européenne et le renforcement du rôle stratégique de la présidence qui s'ensuivit, impulsèrent une nouvelle vague de changements dans le fonctionnement de la présidence du Conseil. Lors de la négociation du Traité de Maastricht en 1992, cette institution qui, depuis 1970, s'était chargée de la représentation extérieure de la Coopération politique européenne, se vit « naturellement » confier celle de l'Union européenne en matière de Politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'en matière de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. La volonté des Etats membres d'impulser le volet politique de la construction européenne tout en préservant le caractère intergouvernemental de cette entreprise expliquent ce nouveau renforcement du rôle de la présidence. A partir de ce moment, cette institution devint responsable non seulement de la représentation, mais aussi de la promotion ainsi que de la mise en oeuvre des positions et actions communes matérialisant les avancées des politiques européennes afférant aux deuxième et troisième piliers de l'Union et ce, tant à l'intérieur qu'hors des frontières de son territoire.

La nouvelle ampleur prise par les responsabilités de la présidence dans le cadre d'un processus d'union politique s'élargissant bientôt à trois nouveaux membres et devant faire face, par ailleurs, à des défis croissants sur la scène internationale donna lieu à une modification des critères utilisés pour déterminer l'ordre de rotation. Depuis les années 1950, celui-là était fixé par les traités constitutifs et se basait sur un critère alphabétique. En 1995, suite à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, il fut remplacé par un nouveau système : désormais, la séquence de rotation serait définie par une décision du Conseil, sur la base de critères politiques. On entendait ainsi s'assurer que les membres « petits » et, de surcroît, affichant une tradition de neutralité soient toujours encadrés dans l'exercice de cette fonction par les plus grands et, en particulier, qu'il y ait toujours l'un de ceux-là dans la *troïka* censée représenter l'Union sur la scène internationale en matière politique¹³.

En 1997, un deuxième changement majeur fut introduit. Cette fois-là, ce n'était plus la séquence de rotation qui était mise en cause, mais bien la nature même, traditionnellement nationale, de la présidence. Le Traité d'Amsterdam transforma en effet substantiellement la composition de la *troïka* mise en place en 1981. En lieu et place des présidences antérieure et suivante, la présidence en cours serait dorénavant flanquée, dans l'exercice de ses fonctions, par le Haut-Représentant pour la PESC,

¹¹ Rapport de Londres, *Bulletin des CE*, nov. 1981.

¹² *Bulletin des CE*, fév. 1986.

¹³ Fiona HAYES-RENSHAW / Helen WALLACE, *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan, Houndmills/New York, 2006, 392 p.

ainsi que par la Commission, autrement dit par deux figures stables et de nature essentiellement européenne¹⁴.

Quelques années plus tard, un système relativement proche du précédent fut appliqué dans le domaine du premier pilier de l'Union européenne. Faisant suite aux recommandations du Secrétariat général du Conseil afin d'améliorer la continuité des travaux du Conseil dans la perspective du cinquième élargissement, le Conseil européen de Séville approuva, en juin 2002, le renforcement des mécanismes de coopération entre présidences successives. Le Règlement intérieur du Conseil adopté un mois plus tard concrétisa cette décision. Il disposait que, « *lorsqu'un dossier devait être essentiellement traité au cours d'un semestre donné, l'Etat membre qui exercerait la présidence pendant ledit semestre pouvait assurer, pendant le semestre précédent, la présidence des réunions des comités, autres que le Coreper, et des groupes de travail qui traitaient dudit dossier* » (article 19§6). Par ailleurs, il stipulait que, « *à la demande de la présidence et sur ses instructions [...], l'Etat membre qui exercerait la présidence suivante pouvait le cas échéant la remplacer et la décharger de certaines tâches administratives* » (article 20§2)¹⁵. Ces mesures, qui furent renforcées en janvier 2007 avec le lancement du système d'équipe présidentielle formée par trois pays et au programme d'activités commun, modifia de façon sensiblement le mode de fonctionnement de la présidence du Conseil, en cela que l'exercice de cette fonction fut conçu à partir d'alors comme un mandat collectif. Cependant, il n'affecta en rien l'essence du système de rotation tel qu'originellement prévu au niveau ministériel. Dans le champ communautaire, les Etats membres continuèrent effectivement à exercer la présidence du Conseil par rotation égale.

Dans le domaine intergouvernemental, la tendance a été autre. Un phénomène de dénationalisation graduelle du profil de la présidence s'est dessiné. L'espace institutionnel occupé par les Etats à travers l'exercice de la présidence a été progressivement cédé à d'autres acteurs du système européen. S'il entre en vigueur, le Traité de Lisbonne devrait confirmer ce tournant. En accord avec cette nouvelle révision des traités constitutifs, ni le futur président stable du Conseil européen, ni le nouveau Haut-Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, qui présidera le Conseil Relax tout en étant l'un des vice-présidents de la Commission, ni son adjoint, qui présidera le Comité politique et de sécurité, n'exerceront de mandat national. Le futur Service extérieur européen, appareil administratif de la future diplomatie européenne, sera une combinaison hétérogène composée de hauts fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil, des délégations de la Commission et des ministères des Affaires étrangères des Etats membres (article 13 bis), à savoir un service diplomatique sous influence de valeurs, procédures et structures éminemment supranationales. En outre, le Traité stipule que la Commission sera dans le futur l'institution en charge de la représentation extérieure générale de l'Union, exception faite de la politique étrangère et de sécurité commune (article 9D).

Ces innovations institutionnelles supposent une profonde révision des principes fondateurs de la présidence. Tout d'abord, elles impliquent de rompre avec l'idée d'unicité ou de symétrie de la présidence, à savoir l'idée selon laquelle le pays en charge de la présidence du Conseil de l'Union exerce, par la même occasion, celle de tous ses organes auxiliaires – comités et groupes de travail –, ainsi que du Conseil européen. Ensuite, l'introduction d'une présidence stable au niveau du Conseil européen, du

¹⁴ Traité d'Amsterdam, Art. J8, *Journal Officiel*, C 340, 10 nov. 1997.

¹⁵ Décision du Conseil portant adoption de son Règlement intérieur (2002/682/CE), 22 juil. 2002.

Conseil Relex et du Comité politique et de sécurité a pour corollaire une substantielle relativisation du principe d'égalité, en vertu duquel la présidence du Conseil est exercée à tour de rôle par les Etats membres. Finalement, ces changements mettent en évidence une altération importante du principe de représentativité, selon lequel la présidence est une fonction de nature essentiellement nationale, c'est-à-dire exercée par les Etats membres eux-mêmes et non par un représentant collectif. De fait, l'attribution d'une partie conséquente des fonctions de représentation extérieure à la Commission devrait inverser la tendance amorcée dans les années soixante. À l'époque, ses compétences en matière de représentation extérieure des Communautés avaient été en partie cédées à la présidence du Conseil; instance qui, par ailleurs, exercerait quelques années plus tard un monopole en matière de représentation extérieure de la coopération politique européenne. À l'heure actuelle, ces deux institutions partagent toujours la représentation extérieure des Communautés mais il est prévu, qu'une fois entré en vigueur le traité de Lisbonne, ce soit la Commission qui assure une fonction de représentation générale de l'Union, exception faite des compétences attribuées au président du Conseil européen et des matières liées à la politique étrangère et de sécurité.

Dans ce dernier champ d'action, les changements ont été nombreux au cours des années, mettant en évidence à la fois l'importance croissante accordée par l'Union européenne au renforcement de sa dimension politique et la difficulté de cerner un modèle de représentation unique, qui permettrait aux tiers d'identifier clairement leur interlocuteur au niveau européen et aux citoyens européens leur représentant vis-à-vis de l'extérieur.

Telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, la diplomatie européenne présente un degré de complexité non négligeable. Trois figures institutionnelles sont en charge de sa représentation et mise en œuvre : la présidence du Conseil, la Commission et le Haut-Représentant. Trois administrations sont dès lors impliquées dans sa gestion : les ministères des Affaires étrangères et missions diplomatiques des Etats membres, les délégations de la Commission et le personnel administratif affecté au service du Haut-Représentant. Dans la pratique, cette fragmentation institutionnelle est une source potentielle de conflit. Au cours des dernières années, les mécanismes de coopération et de concertation se sont multipliés. Leur application effective reste, cependant, bien souvent entachée par des querelles de pouvoir sous-jacentes. Cela est d'autant plus vrai que, dans la plupart des cas, la « *diplomatie associative* »¹⁶ européenne n'évolue pas en circuit fermé, mais bien de façon parallèle à celui de la diplomatie des Etats membres. A cet égard, la gestion des affaires consulaires dans les pays tiers constitue une parfaite illustration.

AU BANC D'ESSAI DE LA DIPLOMATIE EUROPEENNE : LA COOPERATION CONSULAIRE COMMUNE

Depuis quelques années, la coopération consulaire dans les pays tiers est devenue une priorité des institutions européennes. Une cascade d'événements tels que les attentats qui se sont produits aux Etats-Unis en septembre 2001 et à Bali en octobre 2002, le tsunami en Asie du Sud-Est en décembre 2004 ou encore la crise au Liban en

¹⁶ Ronald P. BARSTON, *Modern Diplomacy*, Longman, Londres/New York, 1992, 260 p.

juillet 2006 ont fait prendre conscience aux élites européennes de la croissante vulnérabilité des citoyens face à des facteurs imprévisibles et aux conséquences dévastatrices tels le terrorisme international, les catastrophes naturelles ou une crise politique grave et soudaine. Dans un monde où la circulation des personnes tend à s'intensifier, se multiplient par la même occasion les probabilités de devoir avoir recours un jour à l'assistance et protection consulaire de l'Etat dont on est ressortissant.

Dans l'Union européenne, cette question a fait l'objet d'une réglementation en 1992. L'assistance et la protection consulaire, tout comme la protection diplomatique ont été conçues comme des corollaires de la citoyenneté européenne. Le Traité de Maastricht en témoigne, lorsqu'il stipule à l'article 20 du Traité de la Communauté européenne, que tout citoyen européen dont l'Etat n'est pas présent sur le territoire d'un pays tiers peut faire appel à la protection consulaire et diplomatique d'un autre pays membre de l'Union européenne. Dans la pratique, cette disposition équivaut à augmenter drastiquement la couverture consulaire et diplomatique potentielle des ressortissants européens hors des frontières de l'Union.

Les événements qui ont eu lieu ces dernières années ont cependant mis en évidence les insuffisances de ce système. Celui-là ne considère en effet que l'éventualité de situations individuelles. Or, de plus en plus souvent, ce sont des groupes importants qui ont dû être assistés – évacués, identifiés, rapatriés – par les Etats européens. Dans certains cas de nature exceptionnelle, comme celui du tsunami en 2004, les effectifs consulaires et diplomatiques des Etats membres qui étaient sur place se sont vus débordés par l'ampleur des besoins de leurs ressortissants et de ceux des autres Etats membres qui n'avaient pas de représentation diplomatique dans les pays de la région.

Cette constatation donna lieu à un important débat entre les Etats membres et la Commission sur la coopération consulaire dans les pays tiers, en particulier sur les modalités possibles de son renforcement. S'il y avait accord de principe sur la valeur ajoutée d'une coopération renforcée afin de pouvoir prévenir et gérer les situations de crise, le modèle institutionnel à mettre en œuvre faisait, en revanche, l'objet d'âpres discussions. Depuis 1996, il existait une recommandation générale du Conseil en matière de coopération consulaire dans le domaine des visas. Depuis l'année 2000, des orientations spécifiques et non obligatoires avaient également été publiées dans le domaine de la PESC¹⁷. Celles-là s'adressaient particulièrement à la présidence du Conseil et à la Commission, qui étaient invitées à renforcer leurs mécanismes de coopération consulaire dans les pays tiers. Évaluations conjointes des situations politiques locales, coopération en matière de mise en oeuvre de la décision de décembre 1995 sur la protection des citoyens européens et échange d'information devinrent, à compter de ce moment, des procédures normales. Cependant, il fallut attendre 2006 pour qu'une avancée réelle se produisît en matière de protocoles d'action communs.

¹⁷ Cf. « Orientations sur la coopération entre les missions des Etats membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et au sein des organisations internationales en matière de PESC », doc. 12094/00 ; « Orientations sur la protection consulaire des citoyens européens en cas de crise dans les pays tiers », doc. 7562/01 ; « Orientations sur la protection consulaire des citoyens européens en cas de crise dans les pays tiers », doc. 15754/03 ; « Orientations sur la protection des citoyens européens dans les pays tiers », doc. 10109/2/06 REV 2.

Cette année-là, le profil de la collaboration inter-institutionnelle entre la présidence du Conseil et la Commission s'éleva alors que, par ailleurs, se développaient de nouvelles formules de coopération consulaire, interétatique cette fois. Parmi les nouvelles mesures vouées à renforcer la cohésion entre la présidence du Conseil et la Commission figuraient, outre l'obligation de publier des déclarations et des communiqués de presses conjoints, l'appui logistique et humain des 132 délégations de la Commission présentes dans les pays tiers, afin d'aider – à la demande de la présidence du Conseil – au déploiement de plans d'évacuation et à l'élaboration de plans d'urgence. Le cas échéant, les délégations devaient assister la présidence du Conseil sur le théâtre des opérations par l'envoi de fonctionnaires de la Commission dans les zones de crise, voire se charger, entre autres, de la coordination des centres d'appels téléphoniques et d'information en cas de crise.

Cette association de plus en plus étroite des délégations de la Commission à l'exercice des missions auparavant confiées exclusivement à la présidence du Conseil dans les pays tiers s'est produite de façon parallèle à la formulation de propositions contradictoires sur la manière de poursuivre l'amélioration de la coopération consulaire locale dans le futur¹⁸. A cet égard, deux visions diamétralement opposées ont vu le jour, mettant en évidence, à l'échelle consulaire, toutes les difficultés inhérentes à la constitution d'un espace diplomatique européen. La répartition des rôles et, dès lors, du pouvoir dans ce secteur de plus en plus important qu'est devenu le domaine des affaires consulaires est au centre du débat qui oppose, fondamentalement, les Etats membres et la Commission.

Ces deux acteurs ont en effet des points de vue différents sur les modalités de protection et d'assistance consulaires, en particulier sur qui, des Etats membres ou de la Commission, devrait assurer la direction, la coordination et la représentation de la coopération consulaire locale en temps de crise. Tandis que les Etats, spécialement les plus grands, tels que la France ou le Royaume-Uni, misent sur un modèle de coopération horizontale de type classique qui serait dirigée par un Etat membre – « l'Etat pilote »¹⁹ –, désigné indépendamment du pays qui exerce la présidence du Conseil, la Commission, pour sa part, revendique de façon de plus en plus pressante l'attribution de fonctions d'assistance consulaire à ses délégations dans les pays tiers ou même la création dans le futur d'Euroconsulats²⁰. De telles propositions ont fait l'objet de critiques véhémentes de la part des gouvernements européens, spécialement de la France, du Royaume-Uni et du Portugal, qui considèrent que ces propositions outrepassent le mandat de la Commission en matière de représentation extérieure²¹.

Dans les faits, c'est le premier système de coopération qui s'est peu à peu imposé. En novembre 2005 et octobre 2007, les Etats membres ont lancé deux projets pilote dans les villes de La Paz et du Caire, dans le but de tester la viabilité du concept d'« Etat pilote » sur le terrain. Ces expériences tendent à démontrer que si les Etats

¹⁸ Cf. Rapport Barnier « For a European civil protection force : Europe aid », 9 mai 2006 ; Commission européenne, Communication au Conseil européen « Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe », COM (2006) 211 final, 10 mai 2006 ; Conseil de l'UE, « Renforcer la coopération consulaire », doc. 16231/06, déc. 2006.

¹⁹ Cf. Conseil de l'UE, « Concept relatif à l'Etat pilote », doc. 10715/07, 12 juin 2007.

²⁰ Cf. Commission européenne, « Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers », COM (2006) 712 final, 28 nov. 2006.

²¹ Résumé du rapport d'audience publique au sujet du Livre vert sur la protection consulaire et diplomatique, 2007, p. 5.

sont de plus en plus favorables à un renforcement de la coopération en matière de protection et d'assistance consulaire dans le cadre de l'Union européenne, l'idée demeure, néanmoins, de maintenir la nature volontaire et intergouvernementale de cette collaboration. En ce sens, la proposition de la Commission de créer, à plus ou moins long terme, des consulats européens qui opéreraient sous l'égide de ses « représentations diplomatiques » dans les pays tiers reste un vœu pieu²². Malgré les avancées significatives qui se sont produites dans ce laboratoire de la diplomatie européenne qu'est la coopération consulaire commune, le fait est que l'on est encore bien loin de la mise en place d'une représentation extérieure européenne unifiée.

CONCLUSION : LA REPRESENTATION EXTERIEURE DE L'UNION, UNE QUETE INACHEVEE ?

La représentation extérieure de l'Union Européenne demeure une question ouverte. Au fil des années et des aléas du processus d'intégration européenne, diverses formules ont été mise en place, testées puis successivement modifiées, dans le souci de trouver un système acceptable pour tous, à savoir un système qui permette de renforcer l'image d'une Europe unie sur la scène internationale, tout en préservant les individualités des Etats membres. Question épineuse s'il en est, l'émergence d'une sphère diplomatique européenne, qui évolue en parallèle à celle dont disposent toujours les Etats membres en leur qualité de sujets de droit international, a connu bien des aléas, mettant ainsi en exergue l'une des constantes de l'histoire européenne : la difficulté de composer avec des identités distinctes et des intérêts divers.

En matière communautaire, la représentation extérieure a d'abord été un monopole de la Commission, puis une compétence partagée avec la présidence du Conseil qui, depuis, 2002, se voit assistée dans l'exercice de cette fonction par les présidences antérieure et suivante. En matière intergouvernementale, la représentation extérieure fut, au départ, une prérogative exclusive de la présidence du Conseil, exercée par la suite avec le soutien de la *troïka* interétatique, laquelle fut, par la suite, partiellement supranationalisée. Dans un futur proche, ce modèle devrait à nouveau être revu, avec la mise en place d'une présidence stable et a-nationale au niveau du Conseil européen et du Conseil Relex et l'attribution d'une compétence générale de représentation extérieure à la Commission. D'un point de vue juridique, la tendance a donc été à l'effacement des acteurs nationaux de la diplomatie européenne, comme le montre l'évolution de la présidence du Conseil. Cependant, l'exemple de la coopération consulaire dans les pays tiers est là pour rappeler que les Etats membres n'ont en rien renoncé à l'exercice de la souveraineté. Si la mise en commun des ressources témoigne de la volonté des gouvernements européens de gérer ensemble des problèmes communs, il n'en reste pas moins que ce phénomène de multilatéralisation n'est pour le moment conçu que comme une formule subsidiaire. En d'autres mots, à l'heure actuelle, l'action publique européenne complète mais ne remplace pas celle des Etats.

²² Entretien, Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 13 nov. 2007.