

LA REPRÉSENTATION DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES APRÈS LISBONNE

L'UE, UN ACTEUR PLUS FORT OU PLUS CONTESTÉ?

PAR

JAN WOUTERS (*)

ET

HANNE CUYCKENS (**)

La coopération entre l'Union européenne (UE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est fortement accrue ces dernières années. L'établissement d'un ordre international basé sur le multilatéralisme est un sujet qui tient particulièrement à cœur à ces deux organisations et constitue l'un des fondements de leur relation. En même temps, l'UE essaie de se profiler de plus en plus comme un acteur important sur la scène internationale, y compris au sein de l'ONU. La question de la représentation de l'UE à l'ONU est donc fondamentale, surtout après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui a apporté un certain nombre de changements dans le domaine des relations extérieures de l'UE en général, plus spécifiquement dans celui de la représentation extérieure. Il s'agit aussi d'une question complexe, puisqu'il convient de mettre en parallèle deux régimes juridiques et institutionnels distincts : le droit de l'UE régissant ses relations extérieures et le droit de l'ONU régissant la participation d'acteurs non étatiques à ces travaux. Dans cette contribution, nous analysons tout d'abord ces deux régimes, avant de tenter d'établir si et dans quelle mesure la résolution 65/276 adoptée par l'Assemblée générale le 3 mai 2011 attribue à l'UE un droit de participation accru. Le passage en revue de la représentation de l'UE dans tout le système onusien dépassant le cadre de cette contribution, nous nous focalisons surtout sur le rôle de l'UE au sein de l'Assemblée générale.

(*) Professeur de Droit international, titulaire de la chaire Jean Monnet *ad personam* «EU and global governance» et directeur du Leuven Centre for Global Governance Studies et de l'Institut pour le droit international à l'Université de Leuven (Belgique).

(**) Assistante académique et doctorante à l'Institut pour le droit international et au Leuven Centre for Global Governance Studies de l'Université de Leuven (Belgique).

LA REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE
APRÈS LISBONNE

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a fortement transformé le paysage institutionnel ainsi que le mode de fonctionnement de l'UE, y compris dans le domaine des relations extérieures. Une des innovations majeures se situe au niveau de la représentation extérieure, où de nouvelles fonctions et structures ont été créées et où l'UE s'est vue attribuer la personnalité juridique (1).

D'après l'article 1, 3^e alinéa du Traité sur l'Union européenne (TUE), «[l']Union se substitue et succède à la Communauté européenne». Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Communauté européenne a disparu et a été remplacée par l'UE. Les conséquences juridiques de ce changement au niveau de la position de l'UE au sein d'organisations internationales sont illustrées par les lettres de notification envoyées fin novembre 2009 par la Commission et le Conseil de l'UE à de nombreuses organisations internationales. Ces lettres mentionnent qu'à partir de la date d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne «l'Union européenne exercera tous les droits et assumera toutes les obligations de la Communauté européenne, y compris son statut au sein de l'organisation, tout en continuant à exercer les droits existants et à assumer les obligations de l'Union européenne» (2). Elles précisent en outre qu'«à partir de cette date, tous les accords conclus entre [l'organisation internationale concernée] et la Communauté européenne, et tous les engagements pris par la Communauté européenne vis-à-vis [de cette organisation], ainsi que les accords et engagements qui engagent la Communauté européenne, conclus au sein [de l'organisation internationale concernée], seront assumés par l'Union européenne» (3).

Un autre changement majeur est que l'Union européenne est passée du statut d'organisation basée principalement sur l'intégration économique à celui d'organisation d'intégration politique basée sur des valeurs bien articulées. En effet, d'après l'article 2 TUE «[l']Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes». L'article 3 TUE établit les objectifs de l'UE : le marché intérieur

(1) Art. 47 TUE. Cf. M. EMERSON / R. BALFOUR / T. CORTHAUT / J. WOUTERS / P. M. KACZYNSKI / T. RENARD, *Upgrading the EU's Role as Global Actor : Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, CEPS/Egmont//EPC/Leuven Centre for Global Governance Studies, 2011, p. 47.

(2) Communication consignée dans une Note verbale du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes, 27 nov. 2009, enregistrée au Secrétariat général le 30 novembre 2009, Or. angl./fr.

(3) *Ibid.*

et l'intégration économique et monétaires restent des objectifs importants, mais ils sont désormais précédés d'objectifs plus politiques, tels que la promotion de la paix et l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Plus particulièrement, dans la conduite de ses relations extérieures, «*l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations Unies*» (4). Une telle référence transversale au respect de la Charte des Nations Unies n'était pas reprise dans les objectifs mentionnés à l'ex-article 2 TUE que l'article 3 TUE remplace. Le Traité de Lisbonne semble donc expressément soumettre la totalité des relations extérieures de l'Union européenne au respect des principes de la Charte de Nations Unies. Cette thèse est corroborée par le premier alinéa de l'article 21(1) TUE, qui établit que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité, ainsi que «*le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international*». L'article 21(1) TUE réaffirme en outre que l'Union «*favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies*» (5).

L'article 34 TUE traite plus spécifiquement de l'action de l'UE et de ses Etats membres au sein des organisations internationales. Cet article, en son premier alinéa, spécifie que les Etats membres défendent les positions de l'Union au sein de ces organisations et qu'ils doivent à cet égard coordonner leur action au sein des organisations internationales (6). Il revient au Haut Représentant d'assurer l'organisation de cette coordination (7). Dans le cas où tous les Etats membres ne sont pas représentés au sein d'une organisation internationale, il convient aux Etats membres qui y participent de défendre les positions de l'UE et de tenir les autres Etats membres ainsi que le Haut Représentant informés de «*toute question présentant un intérêt commun*». (8) Le renvoi exprès à l'article 24(3) TUE établit clairement que les Etats membres en question doivent agir dans le respect du principe de

(4) Art. 3(5) TUE (c'est nous qui soulignons).

(5) C'est nous qui soulignons.

(6) Art. 34(1) TUE.

(7) *Ibid.*

(8) Article 34(1) et (2) TUE.

loyauté et de solidarité et qu'ils doivent s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union. Toutefois, le TUE contient un régime particulier pour le Conseil de sécurité : au lieu d'une obligation générale de coordination, le Traité impose un devoir de concertation entre les Etats membres qui y siègent et une obligation pour eux de tenir les autres Etats membres et le Haut Représentant «pleinement informés» (9).

Le TUE précise en outre que lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, les Etats membres qui y siègent doivent demander à ce que le Haut Représentant soit invité à présenter la position de l'Union (10). Cette disposition ne précise pas dans quelles situations on doit considérer qu'une position a été définie : seulement dans le cas où une décision formelle a été adoptée au sein du Conseil ou plus généralement lorsque le Conseil a établi des conclusions ou lorsque le Haut Représentant a fait une déclaration au nom de l'UE? Cette disposition permet à l'UE de devenir un acteur plus visible au sein du Conseil de sécurité. Elle a été mise en pratique pour la première fois le 4 mai 2010, lorsque le Haut Représentant, Catherine Ashton, a donné son premier discours au Conseil de sécurité, sur «La coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales et subrégionales en matière de maintien de la paix et de la sécurité». La participation du Haut Représentant – et, en pratique, du chef de la délégation de l'UE auprès de l'ONU à New York – est fondée, du côté de l'ONU, sur l'article 39 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité (11), qui reste une base fragile. A côté du Haut Représentant, les autres Etats membres siégeant au Conseil de sécurité ont eux aussi pris la parole, la plupart du temps pour répéter ce que le Haut Représentant avait déjà dit. Cela démontre que les Etats membres ne sont pas disposés à renoncer à leur droit d'intervenir, même lorsqu'une position a été atteinte au sein de l'UE. Finalement, la position de l'Union au Conseil de sécurité n'est pas aidée par certaines déclarations annexées au Traité de Lisbonne, suivant lesquelles les modifications apportées par ce Traité, tels le Haut Représentant et le Service pour l'action extérieure, n'affectent pas pour chaque Etat membre «sa participation à des organisations, y compris l'appartenance d'un Etat membre au Conseil de sécurité des Nations Unies» (12).

D'un point de vue institutionnel, le Traité de Lisbonne a aussi instauré un certain nombre de changements importants dans le domaine des rela-

(9) Article 34(2) TUE. A ce sujet, cf. également J. WOUTERS / S. BIJLMAKERS / K. MEUWISSEN, «The EU as a multilateral security actor after Lisbon: constitutional and institutional aspects», in S. LUCARELLI / L. VAN LANGENHOVE / J. WOUTERS (dir.), *The EU and Multilateral Security Governance*, Routledge, 2012.

(10) Art. 34(2) TUE.

(11) «Le Conseil de sécurité peut inviter des membres du Secrétariat ou toute personne qu'il considère qualifiée à cet égard à lui fournir des informations ou à lui donner leur assistance dans l'examen des questions relevant de sa compétence.»

(12) Déclaration 14 sur la Politique étrangère et de sécurité commune annexée au Traité de Lisbonne. Cf. également la Déclaration 13.

tions extérieures. Les deux changements les plus importants sont la création d'un Président permanent du Conseil européen, ainsi que, plus fondamentalement encore, l'introduction de la fonction de «Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité», lequel est assisté par un Service européen pour l'action extérieure, incluant aussi les délégations représentant l'UE sur le plan bilatéral et multilatéral. Ces deux changements ont un impact important sur la représentation de l'UE à l'ONU.

Concernant la présidence du Conseil européen, le système antérieur à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne était basé sur la présidence tournante (13) : un tel système causait un certain nombre d'inconvénients, notamment du point de vue de la cohérence et de la continuité. Le Traité de Lisbonne instaure un Président du Conseil européen à temps plein, élu à la majorité qualifiée pour une période de deux ans et demi renouvelable une fois (14). Ses fonctions sont inscrites à l'article 15(6) TUE : parmi d'autres tâches, il «*assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant*» (15).

De plus, le Traité de Lisbonne a créé la fonction de Haut Représentant. Certains ont fait valoir que celui-là aurait une double ou une triple casquette. En fait, une analyse approfondie de ses différentes tâches nous amènerait plutôt à parler d'une quadruple casquette (16), puisqu'il s'est vu attribuer quatre fonctions principales. En premier lieu, il exécute la Politique étrangère et de sécurité commune en concordance avec les États membres, utilisant pour ce faire les moyens des États membres et ceux de l'Union (article 26(3) TUE); il représente en outre l'Union pour les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune (article 27(2) TUE). Ensuite, en sa capacité de vice-président de la Commission, il «*veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union*» et est plus particulièrement «*chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union*» (article 18(4) TUE); à cet égard, il veille aussi, avec le Conseil, «*à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union*» (article 26(2) TUE). De plus, il préside le Conseil des affaires étrangères et «*contribue par ses propositions à l'élaboration de la Politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil*» (article 27(1) TUE).

(13) Ainsi, le Conseil européen se réunissait «*sous la présidence du chef d'Etat ou de gouvernement de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil*», ancien art. 3 TUE.

(14) Art. 15(5) TUE.

(15) Art. 15(6) TUE.

(16) A ce sujet, cf. aussi J. WOUTERS / S. BIJLMAKERS / K. MEUWISSEN, *op. cit.*

Enfin, il dirige la Politique de sécurité et de défense commune (article 42 TUE).

L'objectif principal de la création de la fonction de Haut Représentant est de donner plus de stabilité et de visibilité à la représentation extérieure de l'UE en matière de la Politique étrangère et de sécurité commune et d'assurer plus de cohérence entre les différents secteurs de l'action extérieure de l'UE. (17) D'après l'article 27(3) TUE, «*dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un Service européen pour l'action extérieure*». Il est en outre précisé dans cette disposition que «*[c]e service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux*». Le mode d'organisation et de fonctionnement exact du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été établi par décision du Conseil du 26 juillet 2010 (18).

Pour finir, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il est explicitement stipulé, dans l'article 17(1) TUE, que la Commission «*[à] l'exception de la Politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, [...] assure la représentation extérieure de l'Union*». Il est important de préciser ici que les règles réglementant la représentation extérieure de l'UE doivent toujours être lues en tenant compte du principe de l'attribution des compétences établi à l'article 5 TUE. Le Traité ne peut en effet pas conférer à la Commission le pouvoir de représenter l'Union dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union (19). La Commission représentera donc l'Union dans le domaine des compétences exclusives de l'UE (*cf.* l'article 3 TFUE); dans le domaine des compétences partagées (*cf.* l'article 4 TFUE), la Commission et les Etats membres devront se mettre d'accord pour organiser la représentation.

Comment la division des tâches entre le Président du Conseil européen, le Haut Représentant et la Commission fonctionne-t-elle dans la pratique? La Commission représente l'Union pour les matières relevant du «communautaire», alors que le Président du Conseil européen et le Haut Représentant représentent l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune, en fonction du niveau auquel la représentation a lieu : au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, ce sera le Président, au niveau ministériel le Haut Représentant. Quant à la Commission, son Président représentera l'Union au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement,

(17) J. C. PIRIS, *The Lisbon Treaty : a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, p. 245.

(18) Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure, *JO*, L 201, 3 août 2010, pp. 30-40.

(19) R. GOSALBO-BONO, «The organization of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon», in P. KOUTRAKOS (dir.), *The European Union's External Relations a Year After Lisbon*, CLEER Working Papers 2011/3, p. 34.

pour les autres niveaux de pouvoir cela dépend de la matière en question. Il est aussi important de mentionner l'article 221(1) TFUE, qui établit le rôle des délégations de l'Union en matière de représentation extérieure. Le pouvoir de représentation attribué aux délégations ne peut en aucun cas porter atteinte aux pouvoirs de représentation du Président du Conseil européen, du Haut Représentant ou de la Commission (20). Le Traité n'attribue donc pas un pouvoir exclusif de représentation aux délégations de l'UE au niveau local, mais plutôt un pouvoir concurrent vis-à-vis des différents acteurs établis ci-dessus (21).

LES DIFFÉRENTS STATUTS DE PARTICIPATION AUX TRAVAUX DES NATIONS UNIES

L'organisation des Nations Unies constitue une organisation intergouvernementale de type classique, composée uniquement d'Etats (22). En effet, l'article 4 de la Charte des Nations Unies précise, que «[p]euvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques [que ceux mentionnés à l'article 3] qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire». L'UE en tant que telle ne saurait donc devenir membre. Il convient néanmoins de mentionner qu'il existe deux exceptions au droit exclusif des Etats de devenir membres des agences ou entités spécialisées du système onusien. En effet, en 1991, suite à la décision de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de faire les modifications constitutionnelles nécessaires en vue de permettre aux organisations régionales d'intégration économique de devenir membres, la Communauté européenne a accédé à la FAO (23). De plus, suite à une modification analogue, l'UE est devenue membre de la Commission du *Codex Alimentarius* en 2003 (24).

Le fait qu'il s'agisse d'un «club interétatique» ne signifie pas que l'ONU ne soit pas ouverte à d'autres entités, mais la participation de ces entités sera régie par un statut juridique autre que le statut de membre (25). Les acteurs non étatiques peuvent en effet participer aux travaux de l'ONU en tant qu'observateurs. Bien qu'il ne soit pas réglementé par la Charte, le statut d'observateur a été attribué à un certain nombre d'entités non éta-

(20) *Ibid.*, p. 35.

(21) *Id.*

(22) F. HOFFMEISTER / P.-J. KUIJPER, «The status of the European Union at the United Nations : institutional ambiguities and political realities», in J. WOUTERS / F. HOFFMEISTER / T. RUYTS (dir.), *The United Nations and the European Union : an Ever Stronger Partnership*, T.M.C. Asser Press, La Haye, 2006, p. 14.

(23) Cf. article II, §3-§5, du Statut de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); F. HOFFMEISTER, «Outsider or frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies», *Common Market Law Review*, vol. XLIV, 2007, p. 41.

(24) Cf. art. I§3 et II du Règlement intérieur de la Commission du *Codex Alimentarius*.

(25) R. KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 122.

tiques. Les règles concernant l'attribution du statut d'observateur se sont développées sur une base de courtoisie, de pratique et de précédent (26). Néanmoins, la pratique qui a été générée à l'égard de la participation d'observateurs n'est pas claire, uniforme et complète (27) : Cela est surtout lié à deux facteurs : la variation dans la nature des observateurs et les différentes circonstances et conditions dans lesquelles ces observateurs ont acquis et mis en œuvre leur statut (28). Il revient en outre à chaque organe des Nations Unies de décider sur l'attribution du statut d'observateur. Il en va de même pour les modalités spécifiques du statut en question.

Pour ce qui est de la participation aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies, avant 1990, le statut d'observateur avait été attribué uniquement à des Etats non membres, à des organisations intergouvernementales et à des entités telles que l'Organisation de libération de la Palestine et l'Organisation du peuple de l'Afrique du Sud-Ouest (29). Ainsi, sur base de la résolution 3 208(XXIX) sur le statut de la Communauté économique européenne auprès de l'Assemblée générale adoptée par l'Assemblée générale le 11 octobre 1974, la Communauté européenne s'était vue inviter à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur (30). Néanmoins, en 1990, le statut d'observateur a aussi été attribué au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ce qui est plutôt exceptionnel étant donné qu'il s'agit d'une organisation non gouvernementale et que la participation des organisations non gouvernementales aux travaux de l'ONU est régie par l'article 71 de la Charte des Nations Unies sur base d'un statut de consultation (31). L'Ordre souverain et militaire de Malte s'est vu attribuer le statut d'observateur en 1994 (32). Cela a conduit un certain nombre d'Etats membres, dont les Etats-Unis, à exprimer le désir de voir l'Assemblée générale établir des critères précis d'attribution de ce statut (33). Le Secrétariat des Nations Unies a établi des lignes direc-

(26) R. G. SYBESMA-KNOL, *The Status of Observers in the United Nations*, Vrije Universiteit Brussel, Bruxelles, 1981, p. 25.

(27) E. SUY, «The status of observers in international organizations», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, vol. II, 1978, p. 83.

(28) *Ibid.*, pp. 83-84.

(29) Cf. V. MORRIS / M.-C. BOURLOYANNIS-VRAILAS, «The work of the sixth Committee at the forty-ninth session of the UN General Assembly», *American Journal of International Law*, vol. LXXXIX, n° 3, juil. 1995, p. 611.

(30) Assemblée générale des Nations Unies, résolution 3 208(XXIX), Statut de la Communauté économique européenne auprès de l'Assemblée générale, 11 oct. 1974.

(31) Le caractère exceptionnel de cette décision a d'ailleurs été précisé dans le titre même de la résolution : Assemblée générale des Nations Unies, résolution 45/6, Attribution du statut d'observateur au Comité international de la Croix-Rouge, eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève de 1949, 16 oct. 1990. Cf. C. KOENIG, «Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations Unies», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 787, 28 fév. 1991, disponible sur le site Internet www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzez9.htm.

(32) Assemblée générale des Nations Unies, résolution 48/265, Octroi à l'Ordre souverain et militaire de Malte du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale. La raison derrière l'attribution était la considération de «la longue tradition d'assistance humanitaire qui caractérise l'Ordre souverain et militaire de Malte et le rôle spécial de cette institution dans les relations humanitaires internationales».

(33) V. MORRIS / M.-C. BOURLOYANNIS-VRAILAS, *op. cit.*, p. 612.

trices en la matière (34). Pour ce qui est des droits d'ordre procédural, il est, entre autres, précisé que la participation aux travaux de l'Assemblée générale par les observateurs inclut : le droit de faire des déclarations orales, incluant le droit de réplique, et le droit de faire diffuser des déclarations et des documents écrits aux autres délégations par le biais du Secrétariat (35). Il est important de préciser que les observateurs ne peuvent normalement intervenir qu'après l'intervention de tous les 193 Etats membres (36). De même, ils n'ont ni le droit de vote, ni celui de présenter ou de co-présenter des propositions substantielles – y compris les amendements – ou des motions procédurales, pas plus que celui d'invoquer des motions d'ordre ou de défier des décisions (37); ils n'ont pas non plus le droit de présider des séances ou de remplir les fonctions de rapporteur (38).

L'Assemblée générale n'a pas seulement un « pouvoir souverain » en ce qui concerne l'attribution du statut d'observateur, mais aussi en ce qui concerne les modalités de ce statut (39). Elle peut décider d'attribuer des droits additionnels à certains observateurs si elle le souhaite. Cela a notamment été le cas du Saint-Siège et de la Palestine, qui bénéficient d'un statut de « pleine participation », aussi appelé statut d'« observateur amélioré » (40). Contrairement à l'observateur « classique », l'observateur « amélioré » a le droit de présenter des propositions ou des amendements, de servir de rapporteur et de présider des séances, de faire des interventions non limitées dans le temps ou dans leur longueur, etc. (41) Le seul élément qui continue de les distinguer des membres à part entière est le fait que ce type d'observateur ne bénéficie pas non plus du droit de vote et ne saurait agir contre un consensus émergent entre les membres (42).

LA RÉOLUTION 65/276 SUR LA PARTICIPATION DE L'UE AUX TRAVAUX DE L'ONU : UN DROIT DE PARTICIPATION ACCRUE ? (43)

Ayant remplacé la Communauté européenne avec le Traité de Lisbonne, l'UE a hérité du statut d'observateur à l'Assemblée générale octroyé à cette

(34) « Guidelines for implementation of General Assembly Resolutions granting observer status on a regular basis to certain regional organizations, the Palestine Liberation Organization and the National Liberation Movements in Africa », 31 janv. 1975, *United Nations Juridical Yearbook 1975*, pp. 164-167.

(35) *Ibid.*, p. 167.

(36) F. HOFFMEISTER / P.-J. KUIJPER, *op. cit.*, p. 14.

(37) « Guidelines for implementation... », *op. cit.*, p. 167.

(38) F. HOFFMEISTER / P.-J. KUIJPER, *op. cit.*, p. 15.

(39) A propos de l'utilisation de ce terme pour décrire le pouvoir qu'a l'Assemblée générale de décider de l'attribution du statut et des modalités du statut, cf. le discours de M. Kōrisi lors des discussions sur le projet de résolution A/65/L.64/Rev.1, pendant la 88^e séance plénière du 3 mai 2011, doc. A//65/PV.88, p. 9.

(40) F. HOFFMEISTER / P.-J. KUIJPER, *op. cit.*, p. 15.

(41) *Ibid.*

(42) *Ibid.*

(43) A ce sujet, cf. également J. WOUTERS / J. ODERMATT / T. RAMOPOULOS, « The Lisbon Treaty and the status of the European Union in the international arena : the May 2011 upgrade at the UN General Assembly », *IEMed. Mediterranean Yearbook*, 2011, pp. 166-170.

dernière en 1974. Concrètement, cela signifie que l'UE a le droit d'intervenir à l'Assemblée générale, mais seulement après que les 193 États membres ont pris la parole (44). La question de l'amélioration du statut de l'UE au sein de l'ONU a pris une nouvelle ampleur depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne : en effet, celui-là a pour ambition d'améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'UE et d'ainsi accroître son rôle sur la scène internationale, ce qui passe notamment par un meilleur statut aux Nations Unies. En outre, la participation de l'UE au sein de l'ONU devait être aménagée en fonction des changements apportés par le Traité de Lisbonne. Les positions de l'UE étaient auparavant présentées à l'Assemblée générale par la présidence tournante, ce qui avait pour avantage que la position était présentée par un État membre de l'ONU (45). Comme nous l'avons vu précédemment, la représentation extérieure de l'UE est maintenant exercée, selon la matière et le niveau de représentation concerné, par le Président du Conseil européen (Herman Van Rompuy), le Haut Représentant (Catherine Ashton) et/ou la Commission européenne. Cela a toutefois pour conséquence que les règles relatives aux observateurs doivent désormais être suivies. Le poids de l'UE au sein de l'Assemblée générale en est réduit (46), puisque ses positions ne peuvent être exprimées qu'après l'intervention de tous les États membres de l'ONU qui souhaitent prendre la parole. Dans certains cas, l'inadéquation entre les nouvelles règles de représentation extérieure de l'UE et les règles régissant le statut d'observateur au sein de l'ONU est telle qu'on a envisagé un recours à l'ancien système de représentation par la présidence tournante, en vue de permettre une participation plus effective de l'Union aux travaux de l'Assemblée générale (47).

L'UE a donc estimé qu'une modification de son statut était nécessaire. Un projet de résolution a été introduit à l'Assemblée générale en septembre 2010 en vue d'obtenir un droit de participation amélioré, grâce au passage d'un statut d'observateur ordinaire à un statut privilégié, qui lui conférerait un quasi-pouvoir de pleine participation (48). Cette première tentative s'est soldée par un échec total : non seulement le projet de résolution n'a pas été accepté, mais une résolution hostile à l'UE, demandant la clôture des débats sur ce sujet, a été adoptée à 76 voix contre 71, avec 26 abstentions (49). Le camouflet a été rendu plus flagrant encore par le fait que les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), bénéficiaires majeurs de l'aide de l'UE, ont massivement voté pour la clôture des débats, ce qui

(44) M. EMERSON / R. BALFOUR / T. CORTHAUT / J. WOUTERS / P. M. KACZYNSKI / T. RENARD, *op. cit.*, p. 65.

(45) *Id.*

(46) *Ibid.*, p. 66.

(47) *Ibid.*, p. 43.

(48) M. EMERSON / J. WOUTERS, «The EU's diplomatic debacle at the UN. What else and what next?», *CEPS Commentary*, 1^{er} oct. 2010, p. 1, également paru dans une version abrégée, *European Voice*, 23 sept. 2010.

(49) *Id.*

semble indiquer que les négociations ont été mal conduites (50). Au printemps 2011, l'UE a néanmoins présenté une nouvelle résolution demandant un droit de participation accrue à l'Assemblée générale et, à l'issue de difficiles négociations, ce texte a été adopté le 3 mai 2011 à une très large majorité (180 voix contre zéro, avec deux abstentions) (51).

La résolution 65/276 «sur la participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies» commence par rappeler l'importance de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et souligne qu'il revient à chacune de ses organisations régionales de définir les modalités de sa représentation extérieure (52). Elle rappelle en outre la résolution 3 208(XXIX) du 11 octobre 1974 par laquelle le statut d'observateur a été attribué à la Communauté économique européenne (53). Elle note également que «conformément aux dispositions légales pertinentes, l'Union européenne s'est substituée à la Communauté européenne, qu'elle est partie à de nombreux instruments conclus sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et qu'elle s'associe aux travaux de plusieurs institutions spécialisées et organes des Nations Unies et tant qu'observatrice ou en tant que participante». (54) Le texte fait aussi référence aux changements intervenus dans la représentation extérieure de l'Union européenne, sans toutefois mentionner de façon explicite le Traité de Lisbonne, comme c'était le cas dans le projet de résolution proposé en septembre 2010. La proposition européenne a en quelque sorte été «dé-européanisée» (55). Un autre changement par rapport au texte initial est que la résolution réaffirme désormais que l'Assemblée générale est «un organe intergouvernemental dont la composition est limitée aux Etats membres de l'Organisation des Nations Unies» (56).

Il apparaît clairement de la transcription des débats à propos de la résolution que cela constituait un point important pour un certain nombre de pays réticents à accepter un rôle de participation accrue pour l'UE. Pour ces derniers, il était essentiel de voir rappeler que seuls «des Etats» peuvent être membre à part entière des Nations Unies. C'est particulièrement vrai pour un certain nombre de petits Etats membres, qui craignent de voir leur influence, déjà pas minime, davantage réduite encore si, à côté de ses 27 Etats membres, l'UE devenait une sorte de membre additionnel, qui vaudrait à l'Europe de disposer d'une 28^e voix dans le débat général (57). En

(50) *Id.*

(51) Assemblée générale des Nations Unies, transcription de la 88^e séance plénière, 3 mai 2011, New York, A/65/PV.88, p. 11.

(52) Assemblée générale des Nations Unies, résolution 65/275, Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, A /RES/65/276, 10 mai 2011, préambule.

(53) *Id.*

(54) *Id.*

(55) J. WOUTERS / J. ODERMATT / T. RAMOPOULOS, *op. cit.*, p. 167.

(56) Résolution 65/275, §1.

(57) A ce sujet, cf. par exemple l'intervention de Nauru lors de la 88^e séance plénière, A/65/PV.88, pp. 6-8.

pratique, la résolution attribue aux représentants de l'UE les droits suivants : (i) le droit d'être inscrits sur la liste des orateurs avec ceux des grands groupes; (ii) le droit d'être invités à participer au débat général de l'Assemblée générale selon l'ordre de préséance découlant de la pratique établie pour les observateurs et le niveau de représentation; (iii) le droit de demander à ce que les communications soient distribuées directement et sans intermédiaire; (iv) le droit de présenter oralement des propositions et amendements convenus par les Etats membres de l'UE; et (v) un droit de réponse, sur décision du Président, au sujet des positions de l'UE, ce droit étant limité à une intervention par point de l'ordre du jour (58).

Peut-on en conclure que l'Union bénéficie d'un droit de participation accrue aux travaux de l'Assemblée générale? La réalité est plus complexe. Bien que l'UE se soit vue attribuer un certain nombre de prérogatives dont ne disposent pas les observateurs ordinaires, comme par exemple le droit de réponse, la résolution telle qu'elle a finalement été adoptée va beaucoup moins loin que le projet initial (59). De surcroît, les droits de participation acquis par l'UE avec ce texte restent insuffisants par rapport à ce qui serait nécessaire pour permettre à l'Union de devenir un vrai acteur international au sein des Nations Unies. La résolution permet maintenant au Président de l'Assemblée générale, qui détermine la liste exacte des interventions, de donner la parole au représentant de l'UE relativement tôt dans la discussion. En pratique, toutefois, cela signifie que l'UE devra à chaque fois négocier avec le bureau de la présidence pour obtenir une position avantageuse sur la liste des orateurs. De même, le droit de réponse prévu est limité à une intervention par point de l'ordre du jour et dépend de la volonté du Président. La résolution rappelle aussi que l'UE n'a ni le droit de vote, ni celui d'être co-auteur de projets de résolutions ou de décisions, pas plus que celui de présenter ses candidats (60). Quant au droit de présenter oralement des propositions et amendements, il est soumis à la condition que ceux-là soient « *convenus par les Etats membres* », ce qui paraît être en contradiction avec le Traité de Lisbonne, du moins lorsqu'il s'agit de compétences exclusives; de plus, ces textes ne pourront être mis au vote qu'à la demande d'un Etat membre. L'action de l'UE est donc formellement soumise à la volonté des Etats membres.

Enfin, la résolution est appelée à avoir un impact limité au sein du système onusien. Le texte indique explicitement que les modalités de participation définies pour l'Union s'appliqueront aussi au sein de ces commissions et groupes de travail relevant de l'Assemblée générale (61). L'impact de cette résolution sur les autres organes et programmes de l'ONU est néan-

(58) Résolution 65/275, Annexe, §1.

(59) J. WOUTERS / J. ODERMATT / T. RAMOPOULOS, *op. cit.*, p. 166.

(60) Résolution 65/275, Annexe, §3.

(61) *Ibid.*, §2.

moins incertain. Comme cela a été indiqué précédemment, il revient à chaque organe de décider sur l'attribution du statut d'observateur, ainsi que sur la détermination des modalités spécifiques de ce statut. La résolution de l'Assemblée générale est donc dépourvue de tout effet automatique sur la représentation de l'UE au sein des autres organes et programmes de l'ONU; c'est à ceux-là qu'il appartiendra de décider s'ils entendent suivre l'exemple de l'Assemblée générale.

L'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 65/276 n'attribue donc à l'UE que quelques droits supplémentaires limités, à propos desquels il serait exagéré de parler d'un droit de participation accru. Cette idée semble corroborée par la pratique récente. Si le Président du Conseil européen, H. Van Rompuy, a effectivement été amené à présenter le point de vue de l'UE lors du débat général de la 66^e session de l'Assemblée générale, il n'était que le 42^e intervenant, pas moins de sept Etats membres de l'UE (Finlande, France, Estonie, Slovaquie, Lettonie, Chypre et Royaume-Uni) étant intervenus avant lui (62). De plus, la volonté de l'UE de jouer un rôle accru au sein de l'Assemblée générale se heurte à une opposition à la fois interne et externe. Sur le plan interne, le Royaume-Uni a bloqué plus de 70 déclarations de l'UE dans les comités de l'Assemblée générale sur des sujets aussi divers que les finances et l'économie, le désarmement, le terrorisme et les droits de l'homme (63): cette attitude est due à un désaccord sur les compétences partagées, le gouvernement britannique étant convaincu que ces déclarations doivent être présentées au nom de «l'Union européenne et de ses Etats membres» et non au seul nom de l'Union. Sur le plan externe, certains Etats membres de l'ONU continuent à s'opposer à un rôle accru pour l'UE au sein de l'Assemblée générale; cette contestation, qui semble plutôt progresser, est illustrée par un incident qui s'est produit fin octobre 2011 au sein du 5^e Comité de l'Assemblée générale: avant l'ouverture de la session où le Secrétaire général allait présenter sa proposition de budget, une controverse a émergé sur la question de savoir qui allait parler au nom de l'UE et quand cette personne devrait prendre la parole (64); l'UE aurait dû prendre la parole après l'Argentine, qui allait parler au nom du «Groupe des 77», mais son intervention s'est heurtée à une forte opposition, surtout de la part de la Chine, et le président de la session a finalement résolu l'incident en jouant à «pile ou face» (65). Cet exemple, si anodin qu'il soit, montre que l'idée d'un rôle accru pour l'UE au sein de l'ONU est loin de faire l'unanimité. Plus préoccupant encore, certains organes onusiens ne semblent pas encore savoir comment s'y prendre pour gérer la participation de l'UE à leurs travaux.

(62) Pour la liste entière des intervenants, cf. le site Internet gadebate.un.org.

(63) J. BORGER, «EU anger over British stance on UN statements», *The Guardian*, 20 oct. 2011.

(64) M. R. LEE, «On UN budget EU fights for place, US for freeze, coin flipped, ban leaves amid criticism», *Inner City Press*, 27 oct. 2011.

(65) *Id.*

