

Remarques conclusives / Final Remarks

Antonio Tizzano

Les différentes contributions à cet ouvrage témoignent du développement extraordinaire de l'action extérieure de l'Union européenne et de la richesse et la complexité des questions qu'elle continue à poser. Les questions constitutionnelles « classiques », telle la répartition des compétences, l'équilibre institutionnel ou le respect des droits fondamentaux, acquièrent une dimension propre lorsque l'on se place dans le domaine de l'action extérieure de l'Union. Cela est dû, comme il est démontré par les différents auteurs et sous des angles différents, à l'interaction des objectifs et à la quête d'équilibre entre l'objectif de l'Union de s'affirmer comme un acteur international global et efficace et la nécessité de respecter les principes qui sont à la base de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union.

C'est d'ailleurs cette spécificité des objectifs qui justifie le développement de l'action extérieure de l'Union et qui s'est pour la première fois manifestée avec le prononcé de l'arrêt *AETR* en 1971. Alors que dans les premières années de la construction européenne la compétence externe de la Communauté était surtout perçue en tant que limitée dans le domaine de la politique commerciale, l'arrêt *AETR* bouleversa cette conviction et ses implications. En établissant pour la première fois le parallélisme entre les compétences internes et externes, il a démontré l'interaction entre les objectifs internes et externes, la différenciation entre la compétence par nature externe et l'aspect externe d'une compétence interne et a ouvert la voie à un développement potentiellement tous azimuts des relations extérieures de l'Union.

Les réactions que cet arrêt inattendu a provoquées ont été dans un premier temps fortement critiques. Il a fallu à la Cour de justice préciser et détailler, dans la jurisprudence qui s'en est suivie, les critères qui permettent de dégager une compétence externe exclusive de l'Union à partir des dispositions du traité consacrées aux compétences internes. Il est significatif que, malgré l'inscription de « l'effet *AETR* » dans l'article 3, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les critères qui permettent à l'Union d'agir sur le plan international à partir d'une compétence interne

continuent à être précisés. L'interaction des objectifs internes et externes, sectoriels et généraux, détermine la portée de l'effet *AETR* dans des situations complexes, notamment en cas d'harmonisation partielle. Mais c'est cette interaction des objectifs qui confirme que l'arrêt *AETR* exprimait la perspective historique et politique sous-jacente à la méthode – que l'on qualifie de « téléologique » – qui a marqué l'orientation jurisprudentielle de la Cour depuis. Par une jurisprudence en évolution continue, mais fondée sur un raisonnement détaillé et rigoureux, exprimant l'attachement au principe d'attribution des compétences et le rapport entre objectifs et compétences, la Cour de justice a réussi à faire accepter l'arrêt *AETR* et ses suites par tous les acteurs de la construction européenne, et notamment les « Herren der Verträge », les Etats membres.

Si la dimension externe des objectifs internes donne une dynamique particulière à l'action extérieure de l'Union dans les domaines « communautaires », un autre domaine d'action – la politique étrangère – se développe progressivement et donne à l'Union un véritable potentiel pour être un acteur international. Il est bien connu que la politique étrangère entre tard dans l'orbite de la coopération entre les Etats membres, d'abord de manière informelle, avant de se formaliser progressivement. Et même sa première inscription dans le Traité se fait dans l'Acte unique européen, ce qui marque la spécificité de la nouvelle politique, mais aussi souligne la coexistence dans un seul texte (*Single Act*) de la coopération communautaire et la coopération politique. Toutefois, cela n'empêche pas le développement de cette dernière forme de coopération qui se fait parallèlement à la confirmation de sa spécificité, s'exprimant non seulement par son insertion dans un traité différent que celui qui concerne les autres politiques, mais également par la méthode qui la régit et la difficulté d'identification d'un objectif propre. D'ailleurs le Traité de Lisbonne a conservé le barrage dont la porte d'ouverture et de fermeture est représentée par l'article 40 du Traité sur l'Union européenne.

Il convient toutefois de souligner que cette spécificité de la PESC est atténuée, non seulement par l'interaction des objectifs de l'action extérieure exprimée dans l'article 21 TUE, mais également par le rôle horizontal de la Charte des droits fondamentaux, qui guide l'interprétation de la portée de la compétence de la Cour de justice dans ce domaine. La spécificité de l'action extérieure de l'Union ne se traduit ainsi pas uniquement dans la spécificité institutionnelle de la PESC. L'interaction entre objectifs et valeurs marque la spécificité de l'action extérieure comprenant la PESC par rapport à l'approche « interne » des principes constitutionnels.

Admettre le régime spécifique de l'action extérieure de l'Union permet de concilier la poursuite des objectifs externes, et notamment celui de confirmer l'Union en tant que véritable acteur international, avec l'importance constitutionnelle des principes structurels fondamentaux. En même temps, comme les différents chapitres de l'ouvrage le montrent, la poursuite des objectifs sur le plan international doit se faire dans le respect d'un autre principe transversal, celui de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union.

La complexité des nombreuses questions étudiées dans cet ouvrage se résume ainsi autour de l'exercice d'insertion de la spécificité de l'action externe de l'Union dans le cadre uni d'un ordre juridique autonome et intégré.

