

LA HAUTE REPRÉSENTANTE : UNE PRÉSENTE TOUJOURS ABSENTE

Nancy Azzi

Lex electronica, vol. 15.3 (printemps/Spring 2011)

TABLE DES MATIÈRES	I
LISTES DES ACRONYMES ET DES SIGLES	IV
INTRODUCTION.....	1
L’ACTUEL HAUT REPRÉSENTANT.....	2
SON PASSÉ	2
SA CARRIÈRE POLITIQUE : BARONNE ASHTON D’UPHOLLAND	2
DÉFINITION	3
ORIGINE	3
PROCESSUS DE NOMINATION	4
CONDITIONS DE TRAVAIL	5
RÔLE DU HAUT REPRÉSENTANT DANS L’UNION EUROPÉENNE	5
SES FONCTIONS ET SES POUVOIRS	5
<i>Dans le Conseil européen</i>	6
<i>Dans le Conseil</i>	6
<i>Dans le Parlement européen</i>	9
<i>Dans la Commission européenne</i>	10
<i>Dans la Cour de justice de l’Union européenne</i>	10
<i>Avec les États membres</i>	11
L’ACTION EXTÉRIEURE DE L’UNION, LA PESC ET LA PSDC	13
CRITIQUE SUR LA HAUTE REPRÉSENTANTE ACTUELLE, LA BARONNE ASHTON.....	15
LORS DE SA NOMINATION.....	15
PENDANT SON MANDAT	17
COMMENTAIRES POSITIFS	18
CONCLUSION	19
ANNEXE 1 : SCHÉMA SUR LA PESC.....	21
ANNEXE 2 : DISPOSITIONS CONCERNANT LE HAUT REPRÉSENTANT DANS LE TUE ET LE TFUE.....	22
TABLE DE LA LÉGISLATION.....	23

TRAITÉS	23
DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION EUROPÉENNE	23
BIBLIOGRAPHIE.....	24
MONOGRAPHIES.....	24
ARTICLES DE REVUES ET ÉTUDES D'OUVRAGES COLLECTIFS.....	24
ARTICLES DE JOURNAUX	25
SITES INTERNET	27

Ce texte est conforme aux rectifications de l'orthographe. www.orthographe-recommandee.info

Listes des acronymes et des sigles

ONU	Organisation des Nations unies
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure

Introduction

Ce fut en 1970, alors que l'Union européenne ne comptait que six États membres fondateurs¹, quand Henry Kissinger, secrétaire d'État des États-Unis, demanda « If I want to call Europe, who do I call? »². Que dit-il de l'Union telle qu'elle est aujourd'hui, avec ses 27 États membres? Pour le moment, retournons un peu à cette époque où les artisans de l'Union européenne rêvaient déjà d'une Europe ayant un rôle important dans le monde. Certes savaient-ils que le continent devrait aussi être représenté par une grande figure, voire « Monsieur Europe ».

Ce dernier a alors acquis une forme dès le Traité d'Amsterdam. Avec des pouvoirs limités et un rôle plutôt fade. En revanche, la situation a changé après que les traités de l'Union étaient modifiés. En fait, le traité de Lisbonne³ a introduit le mécanisme du « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Évidemment, le « visage de l'Union à l'étranger » vient de naître⁴.

Malgré tout, beaucoup ignorent qui est réellement ce haut représentant en dépit du rôle important qu'il exerce « pour la mise en œuvre des actions de politique étrangère et la représentation internationale de l'Union, notamment celui de parler au nom des Vingt-sept lors des réunions ou conférences internationales. »⁵ En effet, par le moyen de cette recherche, nous nous efforcerons à mieux expliquer ce qu'est le haut représentant. Ce travail, de fait, se veut un survol du nouveau « mécanisme » en commençant par un portrait de l'actuel haut représentant – la baronne Catherine Ashton –, et puis en continuant avec sa « définition », son processus de nomination et ses pouvoirs. Finalement, en terminant avec une vision plus critique de la haute représentante.

¹ La France, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

² James MEEK, « What is Europe », *The Guardian*, 17 décembre 2004
<<http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/17/eu.turkey1>> (page consultée le 4 mars 2011).

³ C'est-à-dire le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après respectivement le TUE et le TFUE.

⁴ Jean-Luc SAURON, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, Gualino éditeur, 2008, p. 52.

⁵ Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 113-114.

L'actuel haut représentant

Son passé

La haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est Catherine Ashton. Issue d'une famille ouvrière, elle est née le 20 mars 1956, à *Upholland* dans le comté de Lancastre (*Lancashire*, dans le Nord-Ouest de l'Angleterre) sous le nom de Catherine Margaret Ashton. Elle a étudié au *Bedford College* (faisant actuellement partie de la *Royal Holloway University of London*) et a obtenu en 1977 un baccalauréat en sociologie⁶.

Sa carrière politique : baronne Ashton d'Upholland

De 1977 à 1983, elle a occupé successivement les postes d'administratrice, de trésorière et de vice-présidente de *Campaign for Nuclear Disarmament*, l'organisation britannique qui se bat pour un désarmement nucléaire unilatéral⁷. De 1983 à 1998, elle a occupé plusieurs emplois tant dans le secteur public que privé pour des organisations luttant contre les inégalités et pour l'amélioration des conditions de travail et une plus grande responsabilité sociale des entreprises. Par ailleurs, elle a dirigé pendant plusieurs années une fondation du Prince Charles⁸. De 1998 à 2001, elle a présidé la *Health Authority* du comté de *Hertfordshire* et est devenue vice-présidente du *National Council for One Parent Families*⁹.

Ce fut en 1999 quand Gordon Brown, sous le conseil de Tony Blair, la nomma pair à vie pour le Parti travailliste à titre de baronne Ashton d'Upholland. À la suite de cette nomination, Mme Ashton est devenue membre à vie de la Chambre des Lords¹⁰. Ensuite, de 2001 à 2007, elle a occupé plusieurs postes au sein de divers ministères britanniques dont ceux des Affaires

⁶ Royal Holloway University of London, Department of Politics and International Relations, *Movers and Shakers among the Department's former students*, <<http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/for-alumni/>> (site consulté le 4 février 2011) ; Royal Holloway University of London, Alumni, *Alumni in the media*, <<http://www.rhul.ac.uk/alumni/ouralumni/alumniinthemedia.aspx>> (site consulté le 4 février 2011).

⁷ BBC News Europe, *Profile: EU foreign minister Baroness Ashton*, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11926764>> (site consulté le 4 février 2011) ; Toute l'Europe, *Catherine Margaret Ashton (1956 -)*, <<http://www.touteleurope.eu/fr/histoire/personnages/1992-2009/presentation/catherine-ashton-1956.html>> (site consulté le 4 février 2011).

⁸ European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/about/cv/index_en.htm> (site consulté le 28 janvier 2011) ; Toute l'Europe, *Catherine Margaret Ashton (1956 -)*, préc. note 7.

⁹ European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, préc. note 8.

¹⁰ Toute l'Europe, *Catherine Margaret Ashton (1956 -)*, préc. note 7.

constitutionnelles, de l'Éducation et de la Justice¹¹. Nommée politicienne de l'année en 2006, elle est devenue, en 2007, *leader* de la Chambre des Lords pour le Parti travailliste dont elle est membre¹². En tant que *leader*, elle a pris à cœur la responsabilité de conduire le Traité de Lisbonne pour sa ratification à travers la Chambre des Lords, un forum traditionnellement eurosceptique, et c'est grâce à son talent de persuasion qu'elle a accompli sa mission.

Bref, sa carrière internationale a réellement débuté avec sa nomination à titre de membre de la Commission européenne en 2008 en remplacement du commissaire britannique au Commerce, Peter Mandelson¹³.

Définition

Origine

Bien avant le traité de Lisbonne, c'est le traité d'Amsterdam qui, le premier, crée le poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune¹⁴ afin de « rendre l'Union plus visible sur la scène internationale »¹⁵. Cette fonction était alors occupée par le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne de l'époque, Javier Solana¹⁶. À son tour, le « défunt » traité établissant une Constitution pour l'Europe a voulu créer le poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union. Ce nouveau poste devrait cumuler les fonctions de l'ancien haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (exercées par le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne) et celles du membre de la Commission chargé des relations extérieures¹⁷. Le traité de Lisbonne arrive plus tard et adopte un titre plus modeste que celui de « ministre »; le nouveau Monsieur Europe obtient le titre de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité¹⁸. Ce changement de dénomination est « esthétique » ou plutôt symbolique et ne vise qu'à dissiper les peurs reliées aux termes évoquant une image de « Constitution » et nées après les oppositions française et néerlandaise à la suite du Traité de

¹¹ European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, préc. note 8.

¹² *Id.*

¹³ *Id.* ; Toute l'Europe, *Catherine Margaret Ashton (1956 -)*, préc. note 7.

¹⁴ Jérôme ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, 2^e éd., Paris, LexisNexis, 2008, p. 11 ; Tony BARBER, « The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies* 55, 57.

¹⁵ J. ROUX, préc., note 14, p. 27.

¹⁶ Europa, *Glossaire – Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, <http://europa.eu/scadplus/glossary/high_representative_fr.htm> (site consulté le 29 janvier 2011).

¹⁷ M. DONY, préc., note 5, p. 136 ; J. ROUX, préc., note 14, p. 184.

¹⁸ Klaus-Dieter BORCHARDT, *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010, p. 16.

Constitution¹⁹. Toutefois, ce changement de dénomination ne modifie en rien la substance des pouvoirs attribués à l'ancien « ministre » dans le traité de Constitution²⁰. Puisqu'il cumule toujours les deux fonctions²¹.

Processus de nomination

Le TUE prévoit le processus de nomination du haut représentant. C'est le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, qui nomme le haut représentant²². Pour mettre fin au mandat du haut représentant, le Conseil agit selon la même procédure. Le TUE n'indique pas la durée de son mandat, mais il est logique de présumer qu'il a un mandat de la même durée que les autres membres de la Commission, voire de cinq ans²³. Par ailleurs, si le président de la Commission la lui demande, le haut représentant devra remettre sa démission selon la procédure décrite ci-haut²⁴. De plus, comme la Commission est responsable devant le Parlement, ce dernier peut adopter une motion de censure entraînant la démission obligatoire de tous les commissaires même du haut représentant; seulement pour ses fonctions au sein de la Commission²⁵. En principe, même s'il démissionne de ses fonctions au sein de la Commission à la suite d'une motion de censure adoptée, il pourra toujours exercer ses autres fonctions au sein d'autres institutions européennes²⁶.

Le haut représentant est aussi un des vice-présidents de la Commission²⁷. Puisque la Commission est un collège, son président, le haut représentant ainsi que ses autres membres sont soumis à un vote d'approbation du Parlement européen. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, nomme alors la Commission sur la base de cette approbation²⁸.

¹⁹ Christine KADDOUS, « Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty », dans Stefan GRILLER et Jacques ZILLER (dir.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienne, Springer, 2008, p. 205, à la page 206.

²⁰ M. DONY, préc., note 5, p. 136.

²¹ T. BARBER, préc., note 14, p. 58.

²² *Traité sur l'Union européenne*, art. 18, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:FR:PDF>> (consulté le 28 janvier 2011) [ci-après TUE] ; J. ROUX, préc., note 14, p. 184.

²³ C. KADDOUS, préc., note 19, à la page 208.

²⁴ TUE, art. 17 par. 6 c) al. 2.

²⁵ *Id.*, art. 17 par. 8.

²⁶ C. KADDOUS, préc., note 19, à la page 208 ; Jan WOUTERS, Dominic COPPENS et Bart DE MEESTER, « The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty », dans Stefan GRILLER et Jacques ZILLER (dir.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienne, Springer, 2008, p. 143, à la page 151.

²⁷ TUE, art. 17 par. 4.

²⁸ *Id.*, art. 17 par. 7 al. 3.

Ce fut le 19 novembre 2009, lors d'un sommet extraordinaire convoqué à Bruxelles par la présidence suédoise, que la baronne Ashton d'Upholland a unanimement été nommée²⁹ haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Quant au traité de Lisbonne, il fut entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Conditions de travail

Une décision du Conseil de l'Union européenne prévoit que

« le traitement mensuel de base du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est égal au montant résultant de l'application du pourcentage de 130 % au traitement de base d'un fonctionnaire de l'Union européenne de grade 16, troisième échelon »³⁰.

Aussi s'ajoutent à ce traitement mensuel de base plusieurs allocations et autres indemnités³¹. Le journal *The Times* estime son salaire annuel à 328 000 livres anglaises (près de 520 000 dollars canadiens³²) et va même jusqu'à la qualifier de la femme politique la mieux payée au monde³³.

Rôle du haut représentant dans l'Union européenne

Ses fonctions et ses pouvoirs

Le TUE prévoit une liste exhaustive de ses institutions³⁴ qui exclut clairement le haut représentant. En ce sens, ce dernier n'est pas une institution de l'Union. Malgré tout, il participe à plusieurs de ces institutions comme à celles responsables de sa nomination³⁵. Ainsi, pour mieux visualiser l'implication du haut représentant au sein de l'Union, nous passerons en revue les institutions de l'Union dans lesquelles il joue un rôle tout en y définissant ses fonctions.

²⁹ BBC News, *EU foreign head dismisses critics*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8369730.stm>> (site consulté le 28 janvier 2011).

³⁰ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant fixation des conditions d'emploi du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 322/36 (2009/910/UE), en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0036:0036:FR:PDF>> (consulté le 30 janvier 2011).

³¹ Commission européenne, *Les fonctionnaires de la Commission européenne*, <http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_fr.htm> (site consulté le 30 janvier 2011).

³² Banque du Canada, *Taux de change*, <<http://www.bank-banque-canada.ca/fr/taux/exchfo-f.html>> (site consulté le 28 janvier 2011 ; taux de 1.5821 à cette date).

³³ « Profile : Catherine Ashton », *The Sunday Times*, 4 mars 2010, <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article7061021.ece>> (page consultée le 29 janvier 2011).

³⁴ TUE, art. 13.

³⁵ J. ROUX, préc., note 14, p. 184.

Dans le Conseil européen

Le Conseil européen joue un rôle important face au haut représentant : il le nomme. Malgré cela, ce dernier ne fait que participer aux travaux du Conseil européen³⁶. De plus, le Traité de l'Union européenne prévoit que :

« Le président du Conseil européen 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 de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. »³⁷

La portée de cet article est encore inconnue et, selon Marianne Dony, il « restera à savoir comment cette présidence stable sera conciliée avec [...] la fonction de haut représentant de l'Union³⁸ ». Ceci évoque une première conclusion qui révèle la présence d'un conflit entre les tâches du président du Conseil européen (Herman Von Rompuy) et celles du haut représentant. Puisque tous les deux sont censés représenter l'Union et proférer sa position à travers les organisations et conférences internationales. De son côté, Christine Kaddous émet l'hypothèse suivante : le Président du Conseil européen représentera l'Union – face aux États tiers – à travers les sommets portant sur la PESC et la PSDC alors que le haut représentant sera chargé de représenter l'Union sur ces matières mais dans des sommets de « plus bas niveau »³⁹. Prudente, Christine Kaddous souligne toutefois que la question demeure ouverte et que seule la pratique nous donnera une réponse⁴⁰. D'autres ajoutent que le haut représentant confronte non seulement le président du Conseil européen, mais il rivalise aussi avec le président de la Commission européenne et la présidence tournante du Conseil. L'harmonie entre ces multiples voix est – presque totalement – tributaire de la chimie entre leur personnalité!⁴¹

Dans le Conseil

Au sein du Conseil, il existe neuf formations (appelées « Conseils ») parmi lesquelles se trouve le Conseil des affaires étrangères⁴². La présidence de celui-ci est assurée par le haut représentant⁴³. Ainsi, à titre de mandataire pour le Conseil⁴⁴, il :

³⁶ *Id.* ; TUE, art. 15 par. 2 TUE.

³⁷ TUE, art. 15 par. 6 al. 2.

³⁸ Marianne DONY, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. XIX.

³⁹ C. KADDOUS, préc., note 19, à la page 211.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ J. WOUTERS, D. COPPENS et B. DE MEESTER, préc., note 26, à la page 154.

⁴² TUE, art. 16 par. 6 al. 3.

« conduit la politique étrangère et de sécurité commune; il peut faire des propositions au Conseil en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de politique de sécurité et de défense commune (PSDC); il exécute ces politiques; il représente l'Union Européenne pour celles-ci »⁴⁵.

La présidence du Conseil des affaires étrangères par le haut représentant prive les ministres des Affaires étrangères nationaux de la tâche de représentation de l'Union à l'international dans le domaine de la PESC⁴⁶. Le haut représentant contribue aussi à l'élaboration de la PESC par le biais de ses propositions en plus d'assurer la mise en œuvre des décisions qu'adoptent le Conseil européen et le Conseil pour la PESC⁴⁷.

Toujours à titre de président du Conseil des affaires étrangères, c'est au nom de l'Union qu'il engage et maintient des discussions avec les tiers. Il présente la position de l'Union européenne au sein des organisations et conférences internationales, et ce, pour toutes les politiques extérieures de l'Union (incluant la PESC et la PSDC). De plus, « L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques.⁴⁸ » C'est le Conseil des ministres et la Commission européenne, assistés par le haut représentant, qui doivent tous coopérer pour assurer cette cohérence⁴⁹.

Quant à la PESC, le Conseil et le haut représentant doivent s'assurer que les États membres « appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine »⁵⁰. Ils doivent aussi veiller à ce que les États membres n'agissent pas contrairement aux intérêts de l'Union ou de manière susceptible de nuire à son efficacité dans ses relations internationales⁵¹. Toujours de concert, le haut représentant et le Conseil doivent veiller « à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité »⁵² de l'action de l'Union en matière de PESC.

⁴³ J. ROUX, préc., note 14, p. 125 et 184 ; TUE, art. 18 par. 3.

⁴⁴ TUE, art. 18 par. 2.

⁴⁵ Toute l'Europe, *Le Haut Représentant de l'Union en 6 questions*, <<http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-exterieures/politique-etrangere-et-de-defense/actualite/actualites-vue-detaillee/afficher/fiche/4070/t/44237/from/2382/breve/le-haut-representant-de-lunion-en-6-questions.html?cHash=c492ab2eb7>> (site consulté le 4 février 2011).

⁴⁶ Desmond DINAN, « Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies* 95, 100.

⁴⁷ TUE, art. 27 par. 1.

⁴⁸ *Id.*, art. 21 par. 3 al. 2.

⁴⁹ *Id.*, art. 21 par. 3 al. 2.

⁵⁰ *Id.*, art. 24 par. 3 al. 1 et 3.

⁵¹ *Id.*, art. 24 par. 3 al. 2-3.

⁵² *Id.*, art. 26 par. 2 al. 2.

Par ailleurs, le Traité sur l'Union européenne⁵³ prévoit qu'une décision fixant une action ou une position de l'Union proposée par le haut représentant de sa propre initiative ou encore sur demande spécifique du Conseil européen doit être adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil. Toutefois, le Conseil ne procédera pas au vote de cette décision si un de ses membres notifie son intention de s'opposer à son adoption pour des raisons de politique nationale vitales qu'il expose. C'est alors que le haut représentant devient conciliateur et tente, en étroite collaboration avec l'État membre concerné, de trouver une solution alternative acceptable pour tous. Si la conciliation échoue, le Conseil, à la majorité qualifiée, pourra renvoyer l'affaire au Conseil européen qui sera saisi de la question et devra statuer à l'unanimité à son sujet.

Sur proposition du haut représentant, le Conseil peut nommer un « représentant spécial » et lui confier un mandat relatif à des sujets politiques particuliers⁵⁴. Le haut représentant veille sur ce représentant spécial dans l'exercice de son mandat.

Le TUE précise aussi que l'Union doit s'équiper de moyens civils et militaires pour mener à bon terme sa politique de sécurité et de défense commune⁵⁵. En d'autres termes, elle peut mener des « missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies »⁵⁶. Par exemple, en matière de lutte contre le terrorisme, le Conseil peut adopter des décisions mettant sur pied des missions menées par l'Union et ayant recours à des moyens civils et militaires⁵⁷. Le rôle du haut représentant à cet égard sera de veiller à la « coordination des aspects civils et militaires de ces missions[, et ce,] sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité »⁵⁸. Sur proposition du haut représentant ou sur initiative d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, adopte les décisions portant sur le lancement d'une telle mission⁵⁹.

Bien que le Conseil ne participe pas au processus de nomination du haut représentant, il peut, statuant à la majorité simple, adresser une requête à la Cour de justice lui enjoignant de déclarer le haut représentant démissionnaire puisqu'il « ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice

⁵³ *Id.*, art. 31 par. 2.

⁵⁴ *Id.*, art. 33.

⁵⁵ *Id.*, art. 42 par. 1.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*, art. 43 par. 1 ; pour des exemples de ces missions, voir le TUE, à l'art. 43 par. 1.

⁵⁸ TUE, art. 43 ; à propos du Comité politique et de sécurité, voir *infra* p. 15.

⁵⁹ TUE, art. 42 par. 4.

de ses fonctions ou [...] a commis une faute grave⁶⁰. Quant à la Commission européenne elle peut aussi adresser une telle requête à la Cour de justice.

Dans le Parlement européen

Le Parlement joue un grand rôle dans l'entrée en fonction du haut représentant. Ce dernier est un vice-président⁶¹ de la Commission et comme celle-ci est un collège, le Parlement doit l'approuver par un vote. Une fois le vote d'approbation obtenu, le Conseil européen nomme alors la Commission à la majorité qualifiée⁶². De plus, une motion de censure votée par le Parlement entraîne la démission forcée des commissaires et, du coup, celle du haut représentant quant à ses fonctions dans la Commission⁶³.

Le TUE prévoit aussi que le haut représentant peut solliciter le Parlement européen « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux »⁶⁴ de la PESC et de la PSDC et doit l'informer de « l'évolution de ces politiques »⁶⁵. Le haut représentant s'assure aussi que les positions du Parlement à l'égard des deux politiques soient effectivement considérées. Les eurodéputés peuvent même formuler des questions ou des recommandations destinées au Conseil des ministres et au haut représentant⁶⁶. Ce rôle de « consultant » prend forme grâce à la Commission des Affaires étrangères du Parlement, plus précisément à la sous-commission Sécurité et défense, qui « est compétente pour les questions ayant trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) [PSDC, depuis le traité de Lisbonne] »⁶⁷. Ce rôle plutôt fade du Parlement est critiqué par certains : le Parlement n'est qu'une « sorte de magistrature moral [mais] cela ne suffit pas à en faire un acteur majeur de la politique étrangère et de sécurité commune.⁶⁸ »

⁶⁰ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, art. 247, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:FR:PDF>> (consulté le 28 janvier 2011) [ci-après TFUE].

⁶¹ TUE, art. 17 par. 4.

⁶² *Id.*, art. 17 par. 7 al. 4.

⁶³ *Id.*, art. 17 par. 8 ; voir *supra* p. 4.

⁶⁴ TUE, art. 36 al. 1.

⁶⁵ *Id.*, art. 36 al. 1.

⁶⁶ *Id.*, art. 36 al. 2.

⁶⁷ Parlement européen, *Affaires étrangères*, <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/presCom.do?language=FR&body=AFET>> (site consulté le 11 février 2011).

⁶⁸ Fabien TERPAN, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 25.

Dans la Commission européenne

Tel que discuté plus haut, le président de la Commission participe à la nomination du haut représentant⁶⁹. Et comme pour le Conseil⁷⁰, la Commission peut adresser une requête à la Cour de justice lui enjoignant de déclarer le haut représentant démissionnaire⁷¹.

Puis, en sa qualité de vice-président de la Commission⁷², le haut représentant « veille à la cohérence de la politique extérieure de l'Union européenne »⁷³. En ce sens, il est responsable des compétences de la Commission sur le plan des relations extérieures⁷⁴. Il peut, avec ou sans l'accord de la Commission, soumettre toute question, initiative ou proposition relative à la PESC au Conseil⁷⁵. Par ailleurs, quand vient le temps de conclure des accords traitant exclusivement de la PESC, avec des pays tiers ou des organisations internationales, c'est soit la Commission, soit le haut représentant qui « présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.⁷⁶ »

Enfin, le haut représentant et la Commission assurent de concert la coopération entre l'Union et les organisations internationales comme les Nations Unies et leurs organes, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁷⁷.

Dans la Cour de justice de l'Union européenne

Sans surprise, avec les nouveaux traités de l'Union, la Cour de justice de l'Union européenne hérite encore d'un rôle très restreint quant à la PESC : en raison de la nature très spécifique des règles et des procédures de cette politique, la Cour n'est pas compétente dans ce domaine⁷⁸. Toutefois, des exceptions accordent un certain pouvoir à la Cour.

⁶⁹ À ce sujet, voir *supra* p. 4.

⁷⁰ À ce sujet, voir *supra* p. 8.

⁷¹ TFUE, art. 247.

⁷² TUE, art. 17.

⁷³ Toute l'Europe, *Le Haut Représentant de l'Union en 6 questions*, préc., note 45.

⁷⁴ J. ROUX, préc., note 14, p. 184.

⁷⁵ TUE, art. 30 par. 1.

⁷⁶ TFUE, art. 218 par. 3.

⁷⁷ *Id.*, art. 220.

⁷⁸ *Id.*, art. 275.

D'une part, il appartient à la Cour de justice de veiller à ce que la mise en œuvre de la PESC n'empiète pas sur « l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du [TFUE].⁷⁹ »

D'autre part, en vertu de l'article 263 TFUE, la Cour de justice peut toujours exercer son pouvoir de « contrôle de la légalité » des actes législatifs de l'Union, des actes du Conseil, du Parlement, du Conseil européen ou encore de la Commission qui produisent des effets juridiques sur les tiers⁸⁰. Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de justice dans ce but⁸¹. Cet article prend toute son importance quand il est lu avec l'article 215 TFUE. En effet, lorsque des « mesures restrictives » sont adoptées par le Conseil, au nom d'une décision portant sur la PESC, à l'encontre de personnes physiques ou morales⁸², la Cour de justice peut utiliser son pouvoir de contrôle de la légalité de l'acte.

Enfin, il importe de le souligner à nouveau : la Cour de justice peut déchoir le haut représentant de ses fonctions au sein de la Commission à la suite d'une requête du Conseil, statuant à la majorité, ou de la Commission⁸³.

Avec les États membres

Les États membres ont un certain pouvoir indirect sur la nomination du haut représentant. Ils peuvent influencer le vote par le moyen de leur représentant au Conseil européen puisque c'est lui qui nomme le haut représentant.

Par ailleurs, le haut représentant et le Conseil doivent s'assurer que les États membres « appuient activement et sans réserve la [PESC], respectent l'action de l'Union dans ce domaine »⁸⁴ et n'agissent pas contrairement aux intérêts de l'Union dans ses relations internationales⁸⁵.

En outre, nous avons vu ci-dessus que le haut représentant peut jouer le rôle de conciliateur entre un État membre et le Conseil.

⁷⁹ TUE, art. 40 al. 1.

⁸⁰ TFUE, art. 263 al. 1.

⁸¹ *Id.*, art. 263 al. 4.

⁸² *Id.*, art. 215 par. 2.

⁸³ *Id.*, art. 247 ; à ce sujet, voir *supra* p. 8 et 10.

⁸⁴ TUE, art. 24 par. 3 al. 1 et 3 ; à ce sujet, voir *supra* p. 7.

⁸⁵ TUE, art. 24 par. 3 al. 2-3.

De même, dans le but de définir une approche commune, les États membres agissent de concert et se consultent au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question concernant la PESC qui présente un intérêt général⁸⁶. Lorsque les États membres agissent selon cette approche commune, le haut représentant et les ministres des affaires étrangères des États membres doivent alors coordonner leurs activités se déroulant au Conseil⁸⁷.

En ce qui concerne le droit d'initiative dans le domaine de la PESC, il appartient tant aux États membres qu'au haut représentant de concert ou non avec la Commission. C'est-à-dire que l'État membre, le haut représentant ou ce dernier avec l'appui de la Commission peuvent tous formuler une question, proposition ou initiative sur la PESC au Conseil⁸⁸. En cas d'urgence nécessitant une décision rapide, un État membre peut demander au haut représentant de convoquer une réunion extraordinaire du Conseil⁸⁹.

Les États membres doivent aussi coordonner leurs activités et défendre les positions de l'Union au sein d'organisations et de conférences internationales. La responsabilité d'organiser cette coordination appartient au haut représentant⁹⁰. Dans le cas d'organisations ou de conférences internationales qui n'incluent pas tous les États membres de l'Union, ceux qui y participent doivent défendre les intérêts de l'Union de la même manière⁹¹.

Dans le cadre des activités de l'ONU, le haut représentant et les États membres ont des fonctions précises. Sans nuire à leurs obligations au nom de la Charte des Nations Unies, les États membres doivent défendre les positions de l'Union lorsque celles-ci sont concernées devant le Conseil de sécurité⁹². Ils doivent aussi garder les autres États membres (qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité) et le haut représentant pleinement informés de ce qui est traité devant le Conseil de sécurité⁹³. Si ce dernier discute d'un thème sur lequel l'Union a adopté une position, les États membres y siégeant doivent inviter le haut représentant à présenter cette position⁹⁴.

⁸⁶ TUE, art. 32 al. 1.

⁸⁷ *Id.*, art. 32 al. 1-2.

⁸⁸ *Id.*, art. 30 par. 1.

⁸⁹ *Id.*, art. 30 par. 2.

⁹⁰ *Id.*, art. 34 par. 1 al. 1.

⁹¹ *Id.*, art. 34 par. 1 al. 2.

⁹² *Id.*, art. 34 par. 2 al. 1.

⁹³ *Id.*, art. 34 par. 2 al. 2.

⁹⁴ *Id.*, art. 34 par. 2 al. 3.

Les « missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales » doivent coopérer pour respecter les décisions de l'Union et pour mettre en œuvre ses actions dans le domaine de la PESC⁹⁵. Ces missions et délégations européennes sont placées sous l'autorité du haut représentant et doivent représenter l'Union⁹⁶.

L'action extérieure de l'Union, la PESC et la PSDC ⁹⁷

Le haut représentant joue son rôle le plus important dans le cadre de l'action extérieure de l'Union – plus précisément dans la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune. Il suffit de voir le nombre d'obligations ou de devoirs que lui imposent les traités de l'Union dans ce domaine et dans l'action extérieure en général⁹⁸. Justement, c'est lui qui « représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. »⁹⁹ Dans cette optique, les prochains paragraphes offrent un bref aperçu de l'action extérieure de l'Union (plus particulièrement, de la PESC-PSDC) tout en schématisant les interventions du haut représentant¹⁰⁰.

L'action de l'Union dans la PESC repose sur les principes de l'action extérieure de l'Union et poursuit les mêmes objectifs¹⁰¹. C'est en se basant sur ces principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union que le Conseil européen « identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » quant à la PESC¹⁰². Le Conseil européen joue donc un rôle particulier pour la PESC : il dirige le travail du Conseil et du haut représentant « en définissant "les objectifs" et "les orientations générales" de la politique étrangère et de sécurité commune »¹⁰³. Le haut représentant intervient à son tour en présentant des propositions, conjointement avec la Commission, au Conseil à propos de la PESC¹⁰⁴. Puis, se fondant sur ces « objectifs et orientations générales »

⁹⁵ *Id.*, art. 35 al. 1.

⁹⁶ TFUE, art. 221.

⁹⁷ À ce sujet, voir *infra* Annexe 1 (la PESC sous forme de schéma).

⁹⁸ Voir *infra* Annexe 2.

⁹⁹ TUE, art. 27 par. 2.

¹⁰⁰ Prenez note que nous ne référerons qu'à la « PESC » pour désigner tant la PESC que la PSDC puisque cette dernière est une « partie intégrante » de la PESC selon l'art. 42 par. 1 TUE.

¹⁰¹ TUE, art. 23.

¹⁰² TUE, art. 22 par. 1.

¹⁰³ F. TERPAN, préc., note 68, p. 20.

¹⁰⁴ TUE, art. 22 par. 2.

définies par le Conseil européen, le Conseil prépare, définit et met en œuvre la PESC¹⁰⁵. Le Conseil est donc « l'instance décisionnelle principale de la PESC.¹⁰⁶ »

Rappelons aussi que le haut représentant préside¹⁰⁷ le Conseil des affaires étrangères (une formation du Conseil) et, à titre de mandataire, il « conduit la [PESC]; il peut faire des propositions au Conseil en matière de [PESC-PSDC]; il exécute ces politiques; il représente l'Union Européenne pour celles-ci »¹⁰⁸.

De plus, à titre de président de ce Conseil, le haut représentant engage et maintient les discussions avec les tiers en plus de présenter la position de l'Union européenne à l'égard de la PESC au sein des organisations et des conférences internationales¹⁰⁹. Aussi, le Conseil et le haut représentant doivent s'assurer que les États membres soutiennent sans réserve la PESC¹¹⁰. Enfin, toujours de concert, ils doivent veiller « à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité »¹¹¹ de l'action de l'Union en matière de PESC.

Ainsi, non seulement le haut représentant contribue à l'élaboration de la PESC par le biais de ses propositions, mais il assure en plus la mise en œuvre des décisions qu'adoptent le Conseil européen et le Conseil pour la PESC¹¹².

Quant à l'intervention du Parlement européen dans la PESC, le TUE prévoit que le haut représentant peut solliciter le Parlement qui agit alors à titre de « consultant »¹¹³ grâce à la Commission des Affaires étrangères, plus précisément à la sous-commission Sécurité et défense¹¹⁴.

Pour s'acquitter de ses tâches à l'égard de l'action extérieure, le haut représentant bénéficie de l'assistance du Service européen pour l'action extérieure¹¹⁵. Le personnel du Service, qui compte

¹⁰⁵ *Id.*, art. 26 par. 2.

¹⁰⁶ F. TERPAN, préc., note 68, p. 21.

¹⁰⁷ J. ROUX, préc., note 14, p. 125 et 184 ; TUE, art. 18 par. 3.

¹⁰⁸ Toute l'Europe, *Le Haut Représentant de l'Union en 6 questions*, préc., note 45.

¹⁰⁹ Voir *supra* p. 7.

¹¹⁰ TUE, art. 24 par. 3 al. 1 et 3.

¹¹¹ TUE, art. 26 par. 2 al. 2.

¹¹² TUE, art. 27 par. 1.

¹¹³ Voir *supra* p. 9.

¹¹⁴ Parlement européen, *Affaires étrangères*, préc., note 67.

¹¹⁵ TUE, art. 27 par. 3 TUE ; Ingeborg GRÄSSLE, « Analyse critique. La création du Service européen d'action extérieure », *Question d'Europe*, n° 194, 14 février 2011, <http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-194-fr.pdf> (page consultée le 1^{er} mars 2011).

environ 5 400 personnes¹¹⁶, provient de trois sources : « des départements correspondants de la Commission européenne, du Secrétariat Général du Conseil et des services diplomatiques des [sic] Etats-Membres.¹¹⁷ » Les membres du Service sont nommés, sur la base du mérite, par le haut représentant qui s'assure de conserver un équilibre géographique¹¹⁸. Le Service aide le haut représentant à accomplir ses tâches de coordination, d'élaboration de propositions et de mise en œuvre dans le domaine de l'action extérieure¹¹⁹. Le Service soutient également le président et les membres de la Commission et le président du Conseil européen dans leurs tâches liées à l'action extérieure de l'Union. En réalité, « La création du SEAE a pour but essentiel, et pour seule justification, de permettre à l'Union européenne de parler d'une seule voix dans le monde »¹²⁰. Il convient de souligner le caractère *sui generis* du Service : c'est un organisme distinct et autonome en termes d'administration et de gestion du personnel.

Enfin, un Comité politique et de sécurité surveille la situation internationale quant au domaine de la PESC et contribue à son développement en produisant des avis à l'intention du Conseil, à sa demande, à la demande du haut représentant ou de sa propre initiative¹²¹. Sans préjudice aux fonctions du haut représentant, ce Comité suit aussi la mise en œuvre des politiques adoptées.

Critique sur la haute représentante actuelle, la baronne Ashton

Lors de sa nomination

Plusieurs ont critiqué la nomination de Catherine Ashton comme haut représentant de l'Union et se sont demandé comment elle a réussi, à la surprise de tous, à se rendre au sommet¹²². Peu connue même dans son pays natal, elle est « une novice sur la scène diplomatique »¹²³ et son expérience en politique étrangère est très limitée¹²⁴. Ne parlant que l'anglais¹²⁵, « Catherine Ashton, [est sans doute] la lady qu'on n'attendait pas »¹²⁶.

¹¹⁶ BBC News Europe, *Profile: EU foreign minister Baroness Ashton*, préc., note 7.

¹¹⁷ Service européen pour l'action extérieure, *À propos du SEAE*, <http://eeas.europa.eu/background/index_fr.htm> (site consulté le 4 mars 2011).

¹¹⁸ Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, « Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Le Service européen pour l'action extérieure », *Note d'information*, Novembre 2009, en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111404.pdf> (consulté le 5 mars 2011).

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ I. GRÄSSLE, préc., note 115.

¹²¹ TUE, art. 38.

¹²² T. BARBER, préc., note 14, p. 55.

¹²³ Philippe RICARD, « Le casse-tête de la baronne Catherine Ashton », préc., note 123.

¹²⁴ BBC News, *EU foreign head dismisses critics*, préc., note 29 ; T. BARBER, préc., note 14, p. 62-63.

D'une part, Tony Barber allègue que sa nomination est due au fait que les membres du Conseil européen étaient effrayés à l'idée d'avoir Tony Blair (qui semblait le choix évident à faire) comme haut représentant à cause de sa prise de position dans le dossier de la guerre en Irak¹²⁷. Alors, ils se sont empressés vers une option plus neutre : ils ont nommé une « *nonentity* »¹²⁸ (en français, une personne sans intérêt)! En ce sens, sa nomination fut donc une réponse à l'antipathie ressentie face à l'idée d'avoir Tony Blair à la tête de l'Union. D'autre part, à la suite de la nomination d'Herman Van Rompuy, un homme provenant du centre-droit d'un petit pays – la Belgique –, à titre de président du Conseil européen, nommer une femme provenant du centre-gauche d'un grand pays¹²⁹ demeure le choix judicieux.

Quant à lui, le président de la République française Nicolas Sarkozy s'empresse d'expliquer que la nomination de Catherine Ashton est « une question d'équilibre. Nous avons intérêt à envoyer un signal aux Britanniques pour leur dire qu'ils sont en Europe, qu'ils comptent en Europe et qu'on a besoin d'eux »¹³⁰. Le président de la Commission européenne José Manuel Barroso dit qu'il aurait été impossible de trouver une meilleure personnalité que celle d'Ashton pour le leadership de l'Union¹³¹.

Enfin, ses positions d'administratrice, de trésorière et de vice-présidente de *Campaign for Nuclear Disarmament* au tout début de sa carrière lui valent également une virulente critique de la part du Parlement européen. Quant à son rôle de trésorière, elle s'avoue incapable d'établir la provenance de près de 40% du budget de l'organisation¹³² devant le Parlement. Ce budget aurait été financé par le KGB à l'époque de l'URSS, ce à quoi elle répond aux eurodéputés qu'elle n'a jamais

¹²⁵ Agnès POIRIER, « Britain's High Representative is letting Europe down badly. Lady Ashton does not cut la moutarde », préc., note 125 ; David BLACKBURN, « Terrific, Baroness Ashton has made a dreadful start », préc., note 125.

¹²⁶ « Catherine Ashton, la lady qu'on n'attendait pas », préc., note 126.

¹²⁷ T. BARBER, préc., note 14, p. 60.

¹²⁸ « Profile : Catherine Ashton », préc., note 33.

¹²⁹ *Id.* ; David ALLEN et Michael SMITH, « Relations with the Rest of the World », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies*, 205, 207.

¹³⁰ Sébastien MAILLARD, « Herman Van Rompuy et Catherine Ashton, les nouveaux noms de l'Europe », *La Croix*, 20 novembre 2009, <<http://www.la-croix.com/Vers-un-ticket-Van-Rompuy-Ashton/article/2402252/4077>> (page consultée le 3 février 2011) ; Nicolas GROS-VERHEYDE, « La Baroness Catherine Ashton sera le futur Haut Représentant », *Bruxelles2*, 19 novembre 2009, <<http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/labaronesscatherineashtonseralefuturhautrepresentantmaj.html>> (page consultée le 18 février 2011).

¹³¹ BBC News, *EU foreign head dismisses critics*, préc., note 29.

¹³² « Le premier grand oral de Catherine Ashton devant les eurodéputés », *RFI*, 2 décembre 2009, <<http://www.rfi.fr/contenu/20091202-le-premier-grand-oral-catherine-ashton-devant-eurodeputes>> (page consultée le 4 mars 2011).

directement reçu d'argent du service de renseignement soviétique¹³³. Soulignons que le site Internet de la Commission européenne omet d'inscrire l'emploi d'Ashton à la *Campaign for Nuclear Disarmament* dans son profil de commissaire¹³⁴.

Pendant son mandat

Mais, un an après « sa nomination surprise »¹³⁵, les critiques ne sont toujours pas reluisantes à son égard. La baronne Ashton est « inaudible, quasiment invisible et a déjà perdu la confiance de [sic] le plupart des [sic] Etats membres »¹³⁶.

En janvier 2010, après le séisme d'Haïti en janvier 2010, Madame Ashton ne s'est rendue sur place que six semaines plus tard. Tandis que, de l'autre côté de l'Atlantique, Madame Hilary Clinton a atterri à Port-au-Prince quelques jours après la catastrophe¹³⁷. Sa lenteur d'action a été défendu par la réponse suivante : « Je ne suis ni médecin, ni pompière »¹³⁸. Une réponse qui lui a valu une cinglante critique puisque l'Union européenne a contribué quatre fois plus que les États-Unis dans son apport d'aide au pays sinistré!

Puis, alors que les hauts dirigeants de l'OTAN et les ministres de la défense des États membres tenaient leur première réunion depuis son entrée en poste, elle choisit de ne pas y assister pour se rendre plutôt à l'inauguration du président ukrainien¹³⁹. Par ailleurs, Ashton « brille par son absence à Bruxelles ». En effet, elle n'habite pas là de façon permanente et passe son temps à voyager en train jusqu'à Londres, où elle demeure¹⁴⁰. D'ailleurs, personne ne répond à son bureau après 20h00 et ses weekends familiaux prolongés exaspèrent plusieurs personnes.

Par ailleurs, la mise en place du Service européen de l'action extérieure a été chaotique et n'a été officialisée qu'au 1^{er} janvier 2011¹⁴¹, plus d'un an après la nomination de la baronne. Une membre du Parlement européen qualifie le Service de « système dans lequel l'influence politique prévaut

¹³³ BBC News Europe, *Profile: EU foreign minister Baroness Ashton*, préc., note 7.

¹³⁴ European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, préc., note 8.

¹³⁵ Philippe RICARD, « Le casse-tête de la baronne Catherine Ashton », préc., note 123.

¹³⁶ « Catherine Ashton, la femme invisible », préc., note 127.

¹³⁷ « Profile : Catherine Ashton », préc., note 33.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ « Profile : Catherine Ashton », préc., note 33.

¹⁴⁰ David BLACKBURN, « Terrific, Baroness Ashton has made a dreadful start », préc., note 125.

¹⁴¹ « Catherine Ashton, la femme invisible », préc., note 127 ; I. GRÄSSLE, préc., note 115.

seule »¹⁴² pour y travailler et ajoute que « La bonne Ashton a peu fait pour rendre possible la sélection des meilleurs [en créant un] onéreux processus de sélection en plusieurs étapes »¹⁴³.

Quant à la situation dans les pays arabes, le Parlement européen l'accuse « d'être trop passive face à la contestation dans le monde arabe » et parle même « d'erreur de "casting" à son égard »¹⁴⁴. En fait, l'Union semble « être à la traîne des événements » qui bouillonnent dans le monde arabe depuis la révolution tunisienne¹⁴⁵. Un membre même du Parti travailliste souhaite voir Catherine Ashton « plus active » sur la scène internationale¹⁴⁶. Quant à Hélène Flautre, une députée du Parlement, elle l'accuse de n'assurer que « le service minimum » et d'empêcher l'Europe d'être « au rendez-vous de la portée historique des événements actuels » se déroulant dans les pays arabes¹⁴⁷. Au Québec, la baronne est confinée à un rôle de « figurant¹⁴⁸ » concernant le conflit en Lybie : « [o]n ne l'a presque pas entendue. Et encore, ce qu'elle a dit est à ranger au catalogue des banalités.¹⁴⁹ »

Commentaires positifs

Malgré tout, la baronne semble recevoir plusieurs commentaires positifs à son égard, et ce, de la part de ses collaborateurs. Justement, un de ceux-ci dit qu'elle « a le cuir solide [et qu'à] sa place, d'autres auraient déjà renoncé ». Un bilan positif est même avancé par ses conseillers et elle est créditée de succès dans les dossiers suivants : Gaza, les Balkans, la défense des chrétiens coptes en Égypte et les négociations avec l'Iran sur la non-prolifération nucléaire¹⁵⁰.

¹⁴² I. GRÄSSLE, préc., note 115.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ « Egypte et Tunisie: Ashton sous le feu des critiques au Parlement européen », *Tribune de Genève*, 3 février 2011, <<http://www.tdg.ch/depeches/monde/egypte-tunisie-ashton-feu-critiques-parlement-europeen-0>> (page consultée le 19 février 2011).

¹⁴⁵ « TUNISIE ET ÉGYPTTE - Catherine Ashton vertement critiquée au Parlement européen », *Le Point*, 3 février 2011, <http://www.lepoint.fr/monde/tunisie-et-egypte-catherine-ashton-vertement-critiquee-au-parlement-europeen-03-02-2011-1291604_24.php> (page consultée le 19 février 2011) ; « Sauvez le soldat Ashton », *PressEurope*, 1^{er} avril 2011, <<http://www.presseurop.eu/fr/content/article/580271-sauvez-le-soldat-ashton>> (page consultée le 1^{er} avril 2011).

¹⁴⁶ « Egypte et Tunisie: Ashton sous le feu des critiques au Parlement européen », préc., note 158.

¹⁴⁷ Hélène FLAUTRE, « UE-Tunisie : Catherine Ashton se contente d'assurer le service minimum », *Europe Écologie*, 3 février 2011, <<http://europeecologie.eu/UE-Tunisie-Catherine-Ashton-se,1907>> (page consultée le 19 février 2011).

¹⁴⁸ Serge TRUFFAUT, « Intervention de Kadhafi - La purge », *Le Devoir*, 23 février 2011, <<http://www.ledevoir.com/international/proche-orient/317358/intervention-de-kadhafi-la-purge>> (page consultée le 19 mars 2011).

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ « Catherine Ashton, la femme invisible », préc., note 127 ; I. GRÄSSLE, préc., note 115.

Quant à la durée qu'elle a passée à la Commission, c'est-à-dire d'octobre 2008 à octobre 2009, elle était largement reconnue pour sa compétence en tant que commissaire au Commerce¹⁵¹ et pour ses aptitudes de négociatrice¹⁵².

Conclusion

En somme, le portrait laisse à désirer en ce qui concerne la « femme invisible »¹⁵³, voire Catherine Ashton. Les dirigeants de l'Union rêvent, depuis l'époque de Henry Kissinger, d'un chef de la diplomatie européenne qui puisse faire entendre l'Europe et devenir « le visage de l'Union à l'étranger »¹⁵⁴. Or, une année après sa nomination, la baronne a bien du mal à relever le défi et est absente de la scène mondiale. Un haut responsable européen est très direct : « Tout le monde a tourné la page, Mme Ashton est nulle »¹⁵⁵. L'Europe voulait quelqu'un qui pourrait stopper le trafic à Pékin et, au lieu de cela, elle s'est retrouvée avec quelqu'un qui ne pouvait même pas appeler un taxi à Bruxelles¹⁵⁶. La députée Hélène Flautre du Parlement est tout aussi catégorique : elle croit qu'Ashton n'est pas à la hauteur du poste de haut représentant¹⁵⁷. Son collègue eurodéputé, Tunne Kelam, craint même que la baronne ne nuise à l'Union¹⁵⁸.

Malgré toutes ces critiques, il faut tout de même accorder le bénéfice du doute à Catherine Ashton. En premier lieu, elle n'est en poste que depuis un peu plus d'un an. Deuxièmement, le Service européen pour l'action extérieure, celui qui épaulé Ashton dans tous ses gestes, n'est en fonction que depuis le 1^{er} janvier 2011. Troisièmement, comment pourra-t-elle parler d'une seule voix – celle de l'Europe – si les 27 ministres des Affaires étrangères de l'Union n'arrivent presque jamais eux-mêmes à un consensus?¹⁵⁹ Face à ce dernier point, Ashton répond elle-même qu'elle veut être une « facilitatrice »¹⁶⁰ entre les États membres. Finalement, des auteurs s'entendent pour

¹⁵¹ BBC News Europe, *Profile: EU foreign minister Baroness Ashton*, préc., note 7 ; European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, préc., note 8 ; T. BARBER, préc., note 14, p. 55.

¹⁵² D. ALLEN et M. SMITH, préc., note 143.

¹⁵³ « Catherine Ashton, la femme invisible », *PressEurope*, 28 janvier 2011, <<http://www.presseurop.eu/fr/content/article/480971-catherine-ashton-la-femme-invisible>> (page consultée le 8 mars 2011).

¹⁵⁴ J.-L. SAURON, préc., note 4, p. 52.

¹⁵⁵ « Catherine Ashton, la femme invisible », préc., note 127.

¹⁵⁶ « Profile : Catherine Ashton », préc., note 33.

¹⁵⁷ « Ashton : Who's that girl ? », *Arte Journal*, 8 février 2010, <<http://www.arte.tv/fr/Comprendre-le-monde/arte-journal/nav080210/3058546,CmC=3058556.html>> (page consultée le 8 mars 2011).

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ « Catherine Ashton, la femme invisible », préc., note 127.

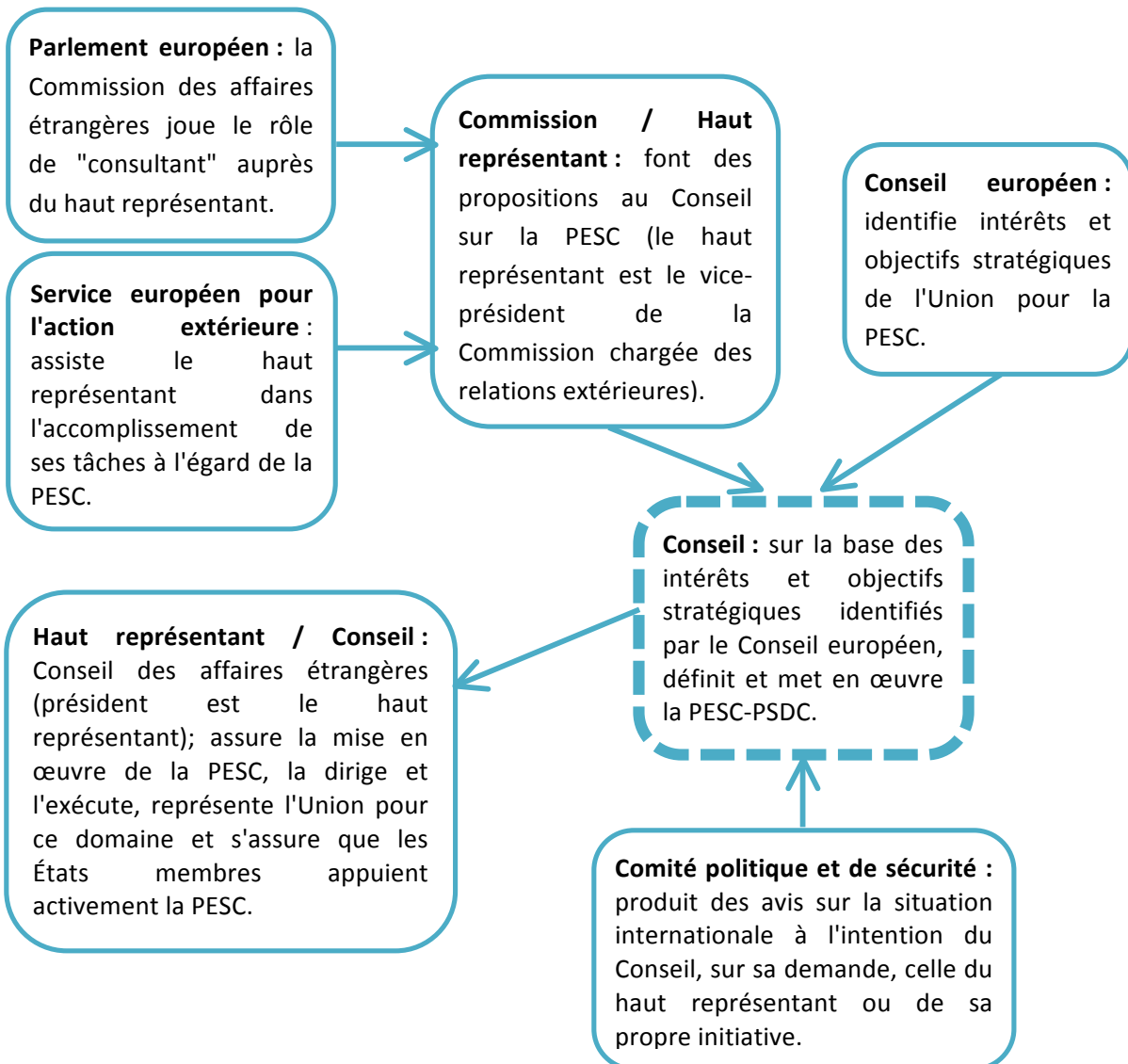
dire que la mission du haut représentant est institutionnellement très délicate mais aussi extrêmement exigeante pratiquement – voire même trop exigeante – pour une seule personne¹⁶¹.

Pour ces raisons, nous croyons donc que seule l’histoire – et seulement à partir de maintenant – nous permettra d’évaluer la nouvelle fonction de haut représentant créée par le traité de Lisbonne et, du coup, de juger ce que la baronne Ashton aura apporté à l’Union. En ce sens, ce n’est qu’après quelques années passées sous le régime du traité de Lisbonne que nous pourrions donc voir si l’Union avait finalement répondu à la question de Kissinger posée il y a 41 ans.

¹⁶¹ J. WOUTERS, D. COPPENS et B. DE MEESTER, préc., note 26, à la page 155.

Annexe 1 : Schéma sur la PESC

Voici un schéma illustrant l'application de la PESC et les principaux rôles joués par le haut représentant et les diverses institutions européennes :



Annexe 2 : Dispositions concernant le haut représentant dans le TUE et le TFUE

Articles dans la TUE concernant le HR : art. 15 par. 2 (participe aux travaux du Conseil européen), art. 15 par. 6 al. 2 (président Conseil européen représente l'Union sans toutefois interférer avec les fonctions du haut représentant), art. 17 par. 4 (Commission est composée du haut représentant et d'autres...), art. 17 par. 6 al. 2 (doit présenter sa démission si le président de la Commission la lui demande), art. 17 par. 7 al. 3 (vote d'approbation du Parlement pour nommer la Commission), art. 17 par. 8 (motion de censure pouvant être adoptée par le Parlement et provoque la démission des commissaires, y compris le haut représentant dans ses fonctions à la Commission), art. 18 par. 1 (processus de nomination), art. 18 par. 2 (conduit la PESC et la PSDC, fait des propositions pour leur élaboration, les exécute en tant que mandataire du Conseil), art. 18 par. 3 (préside le Conseil des affaires étrangères), art. 18 par. 4 (est un des vice-présidents de la Commission)... *et continuer avec les dispositions sur l'action extérieure de l'Union et de la PESC-PSDC* :

Dispositions concernant le haut représentant relatives à l'action extérieure de l'Union : art. 21 par. 3 al. 2, art. 22 par. 2 TUE.

Dispositions concernant le haut représentant relatives à la PESC : art. 24 par. 1, art. 24 par. 3 al. 3, art. 26 par. 2 al. 2 et par. 3, art. 27 par. 1-3, art. 30 par. 1-2, art. 31 par. 2 al. 1-2, art. 32 al. 2, art. 33, art. 34 par. 1-2, art. 36, art. 38 TUE.

Dispositions concernant le haut représentant relatives à la PSDC : art. 42 par. 4, art. 43 par. 2, art. 44 par. 1, art. 46 par. 1-3 TUE.

Dans le TFUE : art. 215 par. 1, art. 218 par. 3 et 9, art. 220 par. 2, art. 221 par. 2, art. 222 par. 3, art. 234 al. 2, art. 238 par. 2, art. 238 par. 3 b), art. 243, art. 246 al. 5, art. 328 par. 2, art. 329 par. 2, art. 331 par. 2, art. 354 al. 3 TFUE.

Table de la législation

Traités

Traité sur l'Union européenne, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:FR:PDF>> (consulté le 28 janvier 2011).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:FR:PDF>> (consulté le 28 janvier 2011).

Documents officiels de l'Union européenne

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant fixation des conditions d'emploi du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 322/36 (2009/910/UE), 1^{er} décembre 2009, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0036:0036:FR:PDF>> (consulté le 30 janvier 2011).

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, « Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Le Service européen pour l'action extérieure », *Note d'information*, novembre 2009, en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111404.pdf> (consulté le 5 mars 2011).

Bibliographie

Monographies

BORCHARDT, K.-D., *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010.

DONY, M., *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

DONY, M., *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

ROUX, J., *Droit général de l'Union européenne*, 2^e éd., Paris, LexisNexis, 2008.

SAURON, J.-L., *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, Gualino éditeur, 2008.

TERPAN, F., *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2010.

Articles de revues et études d'ouvrages collectifs

ALLEN, D. et M. SMITH, « Relations with the Rest of the World », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies*, 205.

BARBER, T., « The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies* 55.

DINAN, D., « Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission », (2010) 48 *Journal of Common Market Studies* 95.

KADDOUS, C., « Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty », dans Stefan Griller et Jacques Ziller (dir.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienne, Springer, 2008, p. 205.

WOUTERS, J., D. COPPENS et B. DE MEESTER, « The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty », dans Stefan Griller et Jacques Ziller (dir.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienne, Springer, 2008, p. 143.

Articles de journaux

BLACKBURN, D., « Terrific, Baroness Ashton has made a dreadful start », *The Spectator*, 28 janvier 2010, <<http://www.spectator.co.uk/coffeehouse/5737763/terrific-baroness-ashton-has-made-a-dreadful-start.shtml>> (page consultée le 8 mars 2011).

FLAUTRE, H., « UE-Tunisie : Catherine Ashton se contente d'assurer le service minimum », *Europe Écologie*, 3 février 2011, <<http://europeecologie.eu/UE-Tunisie-Catherine-Ashton-se,1907>> (page consultée le 19 février 2011).

GRÄSSLE, I., « Analyse critique. La création du Service européen d'action extérieure », *Question d'Europe*, n° 194, 14 février 2011, <http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-194-fr.pdf> (page consultée le 1^{er} mars 2011).

GROS-VERHEYDE, N., « La Baroness Catherine Ashton sera le futur Haut Représentant », *Bruxelles2*, 19 novembre 2009, <<http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/labaronesscatherineashtonseralefuturhautrepresentantmaj.html>> (page consultée le 18 février 2011).

MAILLARD, S., « Herman Van Rompuy et Catherine Ashton, les nouveaux noms de l'Europe », *La Croix*, 20 novembre 2009, <<http://www.la-croix.com/Vers-un-ticket-Van-Rompuy-Ashton/article/2402252/4077>> (page consultée le 3 février 2011).

MEEK, J., « What is Europe », *The Guardian*, 17 décembre 2004 <<http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/17/eu.turkey1>> (page consultée le 4 mars 2011).

POIRIER, A., « Britain's High Representative is letting Europe down badly. Lady Ashton does not cut la moutarde », *The Times*, 28 janvier 2010, <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article7005257.ece> (page consultée le 8 mars 2011).

RICARD, P., « Le casse-tête de la baronne Catherine Ashton », *Le Monde*, 27 octobre 2010, <http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1138603> (page consultée le 7 mars 2011).

TRUFFAUT, S., « Intervention de Kadhafi - La purge », *Le Devoir*, 23 février 2011, <<http://www.ledevoir.com/international/proche-orient/317358/intervention-de-kadhafi-la-purge>> (page consultée le 19 mars 2011).

« Ashton : Who's that girl ? », *Arte Journal*, 8 février 2010, <<http://www.arte.tv/fr/Comprendre-le-monde/arte-journal/nav080210/3058546,CmC=3058556.html>> (page consultée le 8 mars 2011).

« Catherine Ashton, la femme invisible », *PressEurope*, 28 janvier 2011, <<http://www.presseurop.eu/fr/content/article/480971-catherine-ashton-la-femme-invisible>> (page consultée le 8 mars 2011).

« Catherine Ashton, la lady qu'on n'attendait pas », *Le Journal du dimanche*, 21 novembre 2009, <<http://www.lejdd.fr/International/UE/Actualite/Catherine-Ashton-la-lady-qu-on-n-attendait-pas-152117/>> (page consultée le 8 mars 2011).

« Egypte et Tunisie: Ashton sous le feu des critiques au Parlement européen », *Tribune de Genève*, 3 février 2011, <<http://www.tdg.ch/depeches/monde/egypte-tunisie-ashton-feu-critiques-parlement-europeen-0>> (page consultée le 19 février 2011).

« L'UE hausse le ton mais n'appelle pas au départ de Kadhafi », *Le Monde*, 27 février 2011, <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/02/27/1-ue-hausse-le-ton-mais-n-appelle-pas-au-depart-de-kadhafi_1485788_3212.html> (page consultée le 4 mars 2011).

« Le premier grand oral de Catherine Ashton devant les eurodéputés », *RFI*, 2 décembre 2009, <<http://www.rfi.fr/contenu/20091202-le-premier-grand-oral-catherine-ashton-devant-eurodeputes>> (page consultée le 4 mars 2011).

« Profile : Catherine Ashton », *The Sunday Times*, 4 mars 2010, <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article7061021.ece>> (page consultée le 29 janvier 2011).

« Sauvez le soldat Ashton », *PressEurope*, 1^{er} avril 2011, <<http://www.presseurop.eu/fr/content/article/580271-sauvez-le-soldat-ashton>> (page consultée le 1^{er} avril 2011).

« TUNISIE ET ÉGYPTÉ - Catherine Ashton vertement critiquée au Parlement européen », *Le Point*, 3 février 2011, <http://www.lepoint.fr/monde/tunisie-et-egypte-catherine-ashton-vertement-critiquee-au-parlement-europeen-03-02-2011-1291604_24.php> (page consultée le 19 février 2011).

Sites Internet

Banque du Canada, *Taux de change*, <<http://www.bank-banque-canada.ca/fr/taux/exchfo-f.html>> (site consulté le 28 janvier 2011 ; taux de 1.5821 à cette date).

BBC News Europe, *Profile: EU foreign minister Baroness Ashton*, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11926764>> (site consulté le 4 février 2011).

BBC News, *EU foreign head dismisses critics*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8369730.stm>> (site consulté le 28 janvier 2011).

Commission européenne, *Les fonctionnaires de la Commission européenne*, <http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_fr.htm> (site consulté le 30 janvier 2011).

Europa, *Glossaire – Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, <http://europa.eu/scadplus/glossary/high_representative_fr.htm> (site consulté le 29 janvier 2011).

European Commission, *Catherine Ashton – Profile*, <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/about/cv/index_en.htm> (site consulté le 28 janvier 2011).

Parlement européen, *Affaires étrangères*, <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/presCom.do?language=FR&body=AFET>> (site consulté le 11 février 2011).

Royal Holloway University of London, Department of Politics and International Relations, *Movers and Shakers among the Department's former students*, <<http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/for-alumni/>> (site consulté le 4 février 2011).

Royal Holloway University of London, Alumni, *Alumni in the media*, <<http://www.rhul.ac.uk/alumni/ouralumni/alumniinthemedia.aspx>> (site consulté le 4 février 2011).

Service européen pour l'action extérieure, *À propos du SEAE*, <http://eeas.europa.eu/background/index_fr.htm> (site consulté le 4 mars 2011).

Toute l'Europe, *Le Haut Représentant de l'Union en 6 questions*, <<http://www.touteurope.eu/fr/actions/rerelations-externes/politique-etrangere-et-defense/actualite/actualites-vue-detaillee/afficher/fiche/4070/t/44237/from/2382/breve/le-haut-representant-de-lunion-en-6-questions.html?cHash=c492ab2eb7>> (site consulté le 4 février 2011).

Toute l'Europe, *Catherine Margaret Ashton (1956 -)*,
<<http://www.touteurope.eu/fr/histoire/personnages/1992-2009/presentation/catherine-ashton-1956.html>> (site consulté le 4 février 2011).