



HAL
open science

Quelques aspects des relations internationales de l'Union

Josiane Auvret-Finck

► **To cite this version:**

Josiane Auvret-Finck. Quelques aspects des relations internationales de l'Union. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279142

HAL Id: halshs-03279142

<https://shs.hal.science/halshs-03279142>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelques aspects des relations internationales de l'Union

Josiane Auvret-Finck

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

La réforme des relations extérieures a constitué une pomme de discorde au sein de la Convention. Certes, l'accord de principe fut acquis sur un vieil objectif : l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale, qui appelle une visibilité, une cohérence, une efficacité et une démocratisation accrue de son action. Mais les enjeux de souveraineté sous-jacents aux échanges commerciaux avec les tiers, à la coopération au développement, à l'aide humanitaire, au volet externe des différentes politiques internes, sans compter la politique étrangère et de sécurité commune, ont suscité maintes confrontations entre partisans de la méthode diplomatique et promoteurs d'une Europe plus intégrée. Dans ces conditions, un compromis s'est imposé. Il révèle un décalage entre des outils institutionnels nouveaux, potentiellement performants et l'agencement peu audacieux des compétences et des procédures.

I. Les innovations institutionnelles

L'apport de la Constitution, sur le plan institutionnel, innove en prenant appui sur l'acquis. La pose de la « couche sédimentaire supplémentaire », œuvre de l'ensemble des Etats membres, semble rejoindre, si l'on en croit les sondages commandés par la Commission, l'opinion d'une large majorité de citoyens de l'Union. Elle répond aussi à l'attente des tiers, à la recherche d'un interlocuteur clairement identifié et qui doit offrir des garanties d'autant plus solides, en termes de sécurité juridique, qu'il est irréductible à un Etat ou à une organisation internationale classique.

La reconnaissance de la personnalité juridique à l'Union, les modifications affectant la présidence du Conseil européen et la création du ministre des Affaires étrangères de l'Union contribuent au renforcement du poids de l'Union sur la scène internationale. Il s'agit, bien entendu, de moyens juridiques, dont la mise en oeuvre est fondamentalement tributaire de la volonté politique et, le cas échéant, d'aptitudes personnelles.

1- La création d'une entité unique dotée de la personnalité juridique

L'ensemble des politiques de l'Union, éparpillées entre la Communauté européenne et la coopération intergouvernementale est regroupé dans un système unique, facteur de cohérence. L'Union que l'on considère, aujourd'hui, comme une entité politique, se voit reconnaître, en application de l'article I-7, la personnalité juridique y compris dans l'ordre international. Elle pourra, par exemple, conclure, en son nom propre, des traités, participer aux organisations internationales, établir des relations diplomatiques avec des tiers, engager la responsabilité internationale de ceux-ci ou répondre de faits dommageables qu'elle a elle-même causés à des tiers...

La formule selon laquelle « l'Union existe, mais il ne faut surtout pas le dire » est donc condamnée. Insoutenable duplicité, qui s'est avérée ruineuse pour le crédit international de l'Union et de ses Etats. Simultanément, il est mis fin à la confusion terminologique actuelle se caractérisant par le fait que les termes « Union européenne » désignent indifféremment la Communauté européenne, la collectivité des Etats membres et l'ensemble formé par ces deux composantes. Enfin, l'article 1-7 confirme la pratique en prenant acte du fait que l'Union est bel et bien une personne juridique, partie en tant que telle à des conventions internationales et disposant d'une représentation distincte de celle de ses Etats.

Bref, l'Union cessera d'être un « objet politique non identifié », pour reprendre la fameuse expression du président Jacques DELORS . C'est la condition première pour son affirmation sur la scène internationale.

L'identification de l'Union résulte aussi de l'affirmation, par la Constitution, des principes gouvernant l'action internationale de l'Union. On remarque l'importance attachée par l'article I-3 au multilatéralisme et à la coopération avec les Nations unies, le soutien à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales qui viennent s'ajouter à l'objectif général du maintien de la paix ainsi qu'à la consolidation de la démocratie de l'Etat de droit et du respect des droits de l'Homme.

Il faut ajouter que l'émergence de l'Union, en tant qu'acteur distinct de ses Etats, est de nature à servir l'évolutionnisme juridique caractéristique du processus d'unification. Le nouveau titulaire de droits et d'obligations aura vocation à se voir reconnaître des compétences élargies de nature à conforter sa position, par exemple, dans les organisations internationales. De même, on pourra envisager, via le budget de l'Union, des financements solidaires au lieu et place de financements communs par les Etats membres, notamment, dans le cadre de la politique de développement ou de la politique de défense, cette dernière faisant partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune.

En tant que personne morale, l'Union doit disposer d'organes aptes à susciter et à préserver l'unité d'action dans les relations extérieures. Le président du Conseil européen y concourt au niveau politique le plus élevé.

2- Le Président du Conseil européen

Le statut du président du Conseil européen est défini à l'article I-22. Il préside l'instance composée des Chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que du Président de la Commission. La présidence du Conseil européen, qui n'est pas une fonction nouvelle, acquiert un caractère permanent et se trouve confiée à un titulaire élu par le Conseil européen pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

Fini, donc, le temps, où les chefs d'Etat ou de gouvernement assurent à la fois la direction de la politique de leur pays et président, par éclipse, aux destinées de l'Union. Ainsi, l'Union cessera d'être un monstre sans tête, un introuvable abonné au téléphone, pour paraphraser la célèbre boutade lancée par le secrétaire d'Etat, Monsieur Henry KISSINGER (« L'Europe, quel numéro de téléphone ? »).

Le Président du Conseil européen est appelé à contribuer au développement des relations extérieures et à leur cohérence avec les autres politiques, principalement en renforçant l'efficacité du travail du Conseil européen. De ce fait, il fonctionne comme un « starter » qui doit entraîner le « moteur politique » du processus décisionnel que constitue le Conseil européen.

Par ailleurs, c'est le président du Conseil européen, qui, en vertu de l'article I-22 par. 2, al. 2, « 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 ». A cet égard une articulation satisfaisante devra se faire entre l'exercice de cette prérogative et celles du ministre des Affaires étrangères, auquel incombe la représentation au quotidien de l'Union « pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » (art. III 296, par. 2). D'autre part, le président du Conseil européen sera conduit à synchroniser sa fonction de représentation avec celle de la Commission, « représentant de droit commun de l'Union » c'est-à-dire en qui concerne les domaines des relations extérieures autres que la politique étrangère et de sécurité commune.

Les impératifs cohérence, de visibilité et d'efficacité qui ont suscité l'instauration d'une fonction permanente de la Présidence du Conseil européen sont également à l'origine de la création du ministre des Affaires européennes de l'Union.

3- Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

Comme le fait remarquer le professeur Jacques ZILLER, « il s'agit d'un titre nouveau pour le titulaire d'une fonction ancienne » (La nouvelle Constitution européenne, Repères, La Découverte, Paris, 2004, p. 85). Sa formulation a suscité des débats animés au sein de la Convention et des objections réitérées de la part du gouvernement britannique qui y voyait la manifestation provocante d'une dérive fédérale.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, dont le statut est défini à l'article I-28, constitue, de l'avis unanime des commentateurs, l'innovation institutionnelle la plus importante de la Constitution. Cet organe qui « est placé au cœur du « quadrilatère institutionnel », (F. PICOD, Le gouvernement européen : la prise de décision, in L'Europe en voie de constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention, sous la dir. D'O. BEAUD, A. LECHEVALLIER, I. PERNICE et S. STRUDEL, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 399) formé par le Conseil européen, le Conseil de l'Union, la Commission européenne et le Parlement européen, apparaît, comme un « synthétiseur » de la légitimité inter étatique, intégrative et démocratique.

A la fois mandataire du Conseil de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité et membre de la Commission en charge des relations extérieures, il est nommé par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. Le collège de la Commission, auquel il appartient, est soumis, quant à lui, à un vote du Parlement européen préalablement à sa nomination. Symétriquement à la procédure de nomination, la fin du mandat du ministre des affaires étrangères est entre les mains du Conseil européen, du Président de la Commission et du Parlement européen.

Le ministre des Affaires étrangères doit assurer la cohérence de la politique extérieure de l'Union. A cette fin, il a été conçu comme « organe inter institutionnel » : Vice-président de la Commission, en charge des relations extérieures et Président du Conseil des ministres des Affaires étrangères, il participe aux travaux du Conseil européen et veille à ce que « les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération » dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. (Art. III-304, par.1).

Par ailleurs, le ministre des Affaires étrangères de l'Union se situe au confluent des politiques étrangères des Etats membres et des relations internationales de l'Union. Ainsi, aux termes de l'article III-305, par. 1, il organise la coordination des positions des Etats membres dans les organisations internationales de manière à ce qu'ils défendent les objectifs et intérêts de l'Union.

L'analyse des attributions du ministres des Affaires étrangères fait ressortir qu'il est juridiquement outillé pour assurer, au stade de la conception, de la décision et de l'exécution, la cohérence de l'ensemble du volet externe pris en tant que tel, y inclus la politique de sécurité et de défense commune, et l'articulation entre le niveau européen et national (V. Notamment, D.N. TRIANTAFYLLOU, la Constitution européenne selon le Traité de Rome de 2004 : les choix de la Convention et de la Conférence intergouvernementale 2005, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 94 et s.). Au demeurant, il pourra s'appuyer sur « un service européen pour l'action extérieure » prévu à l'article III 296, par. 3 et composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que des personnels détachés des services diplomatiques nationaux.

Il va sans dire que la fonction de ministre des Affaires étrangères sera tributaire de la personnalité de son titulaire. Celui-ci devra être capable de résister aux Etats membres, de composer avec le Parlement européen et de s'imposer aux tiers.

Cette dynamique institutionnelle résultant de la reconnaissance de la personnalité juridique à l'Union, des modifications affectant la présidence du Conseil européen et de la création du

ministre des Affaires étrangères de l'Union, risque, cependant, d'être compromise par les pesanteurs liées à l'aménagement des compétences et des procédures.

II. Les pesanteurs liées à l'aménagement des compétences et à leurs conditions d'exercice

Sous l'angle des compétences, des procédures de décision et du contrôle, la Constitution reflète globalement une vision minimaliste des relations extérieures de l'Union, non exclusive de progrès parcellaires, dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

A. Une vision minimaliste des relations extérieures de l'Union

« Auraient pu mieux faire », telle est la mention que l'on serait tenter d'attribuer aux auteurs de la Constitution dans le domaine considéré. La vision minimaliste des relations extérieures se traduit principalement par la complexité persistante du système de répartition des compétences externes entre l'Union et ses Etats, par l'emprise de l'unanimité en tant que modalité de vote au sein du Conseil de l'Union et, par le fait, que la politique étrangère demeure soustraite, en principe, au contrôle juridictionnel

1- La complexité du système de répartition des compétences externes

La Constitution a clarifié la présentation de la répartition des compétences entre Union et ses Etats y compris dans l'ordre international. Elle établit, dans son article I-12, une typologie des compétences en distinguant notamment les domaines de compétence exclusive de l'Union, les domaines de compétence partagée, les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément et prévoit, à l'article 1-18, une clause de flexibilité.

La clause de flexibilité permet à l'Union, d'agir dans le silence du texte, lorsqu'une action paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs fixés par la Constitution.

Les domaines d'appui, de coordination et de complément sont ceux où l'Union ne peut légiférer, ce pouvoir étant réservé aux Etats membres. L'Union pourra ainsi favoriser la coopération internationale avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique, de culture ou de protection civile...

Les compétences exclusives font référence à des matières dans lesquelles les Etats membres on définitivement et irrévocablement abandonné toute possibilité d'action. Entrent dans cette catégorie, les compétences de l'Union en matière de politique commerciale commune ou dans le domaine monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

Les compétences partagées, quant à elles, renvoient à des matières, dans lesquelles les Etats membres et l'Union peuvent légiférer. C'est notamment le cas de l'aide humanitaire et de la politique de développement. Cependant, l'exercice par l'Union de sa compétence, entraînera le dessaisissement de ses Etats.

Outre la formalisation de cette typologie, la Constitution n'apporte, à vrai dire, rien de nouveau. Certes, elle consacre, dans son article I-13, paragraphe 2, l'extension des compétences externes exclusives telle qu'elle ressort des décisions de la Cour de justice

On observe que la politique étrangère et de sécurité commune, comme la coordination des politiques économiques et de l'emploi, fait l'objet d'un traitement particulier. Celui-ci laisse penser à une compétence atypique de l'Union, procédant en quelque sorte d'une transmutation de la compétence étatique.

Bref, la clarification opérée par la Constitution en ce qui concerne les compétences internationales de l'Union demeure limitée. Elle privilégie, en effet, une approche globale, qui ignore les difficultés liées à la détermination des compétences externes, en particulier, celles qui trouvent leur fondement juridique dans une compétence interne.

Concrètement, la Constitution s'accommode de l'atomisation des compétences internationales de l'Union et du primat de l'unité interne sur l'unité externe. Facteur d'insécurité juridique et d'inhibition du processus d'unification, cette solution trouve sa justification dans le souci de ménager la susceptibilité des Etats membres.

L'appui fonctionnel au dynamisme institutionnel eût exigé la mise en place de blocs de compétence susceptibles de générer effectivement une action cohérente et motrice.

La persistance des Etats membres à vouloir dissocier l'intérêt global de l'Union et leur intérêt particulier s'est, pourtant, avérée illusoire. Elle a conduit à un recul de leur influence politique dans la plupart des grandes organisations internationales, alors que l'Europe est la première puissance économique du monde et le principal bailleur de fonds. Force est de constater que la leçon n'a pas encore été comprise.

Le réflexe naturel de souveraineté est décidément tenace, comme en témoigne aussi la place faite à l'unanimité en tant que modalité de vote au sein du Conseil de l'Union.

2 - L'inexpugnable unanimité

Dans une Union à 25 et bientôt à 27, le vote à l'unanimité qui réserve à chaque Etat un droit de veto, constitue un obstacle majeur à la prise de décision et une incitation au marchandage. L'histoire de la Communauté européenne enseigne que le recours effectif par les Etats membres au vote à la majorité qualifiée est un ferment d'unité en tant qu'il favorise le compromis dans le souci de sauvegarder l'intérêt commun.

La sensibilité à la souveraineté de la politique étrangère et de sécurité commune explique pourquoi l'unanimité constitue, au stade actuel du processus d'unification, la modalité de vote de principe en la matière.

On pouvait penser que le double mandat du ministre des Affaires étrangères conduirait à une extension significative du vote à la majorité qualifiée dans la Constitution. L'espoir nourri, à cet égard, par la majorité des conventionnels et des spécialistes, a été déçu, en dépit de la détermination de la Présidence italienne.

Prenant en compte l'avertissement lancé par M. Blair, qui voyait dans l'unanimité en matière de politique étrangère et de sécurité une des « lignes rouges » à ne pas franchir, la Constitution pérennise l'impuissance de l'Union. Finalement, le vote à la majorité qualifiée peut intervenir, outre la nomination d'un représentant spécial, dans deux situations visées par l'article III-300, par.2 : lorsque le Conseil de l'Union est appelé à appliquer une décision du Conseil européen sur les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union (comme c'est déjà le cas à présent) et lorsque le ministre des Affaires étrangères propose une décision au Conseil de l'Union, son initiative devant intervenir à la demande spécifique du Conseil européen. Ce qui revient, dans un cas comme dans l'autre, à l'exécution d'orientations déjà décidées à l'unanimité.

L'absence de courage politique sur ce point est regrettable. Elle compromet l'efficacité du processus décisionnel, hypothèque l'émancipation du ministre des Affaires étrangères et entrave le cheminement vers une diplomatie commune. Il ne reste plus qu'à tabler sur l'établissement de relations de confiance entre le Conseil européen, le ministre des Affaires étrangères et le Conseil de l'Union pour assouplir la rigueur du texte et laisser au ministre des Affaires étrangères une marge de manœuvre plus confortable.

Le caractère incontournable de l'unanimité est souligné par l'aménagement de l'abstention constructive, l'encadrement de faculté de passer outre l'opposition d'un Etat, qui invoque « des raisons de politique nationale vitales » et, enfin, par la « clause passerelle ». Dans le premier cas, on aboutit, en application des dispositions de l'article III-300, paragraphe 1, alinéa 2, à une absence de décision si les « abstentionnistes » représentent au moins un tiers des Etats membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union. La possibilité d'appel au Conseil européen, prévue par l'alinéa 2 du paragraphe 2 du même article, permet le

retour à l'unanimité alors même que le texte vise à son éviction. Quant à « la clause passerelle » du paragraphe 3, elle fait de l'unanimité, le point de passage obligé vers le vote à la majorité qualifiée. Elle risque, à l'instar de l'article K 9 (art. 38 du traité de Maastricht), d'être reléguée au musée des dispositions demeurées lettres mortes.

On observe non seulement que la majorité qualifiée n'a guère gagné du terrain, dans le sillage de la création du ministre des Affaires étrangères, en matière de politique étrangère, mais encore que l'instauration de cet organe, chère à l'Allemagne, a aiguisé la détermination de la France à obtenir « in fine » le maintien de l'unanimité pour la négociation et la conclusion des accords dans le domaine des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette exigence a été considérée, à juste titre, comme handicapante pour les 25 ; elle contraste, au demeurant, avec l'affichage d'une simplification dans la mise en œuvre des compétences externes de l'Union y inclus en matière de politique commerciale.

Si l'efficacité a été sacrifiée, la légalité a également été laissée pour compte dans le domaine des relations internationales.

3 - L'immunité de juridiction persistante de la politique étrangère et de sécurité commune

L'Union est une Union de droit. Ce qui veut dire que ses actes ou actions doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Alors que la Constitution a notablement renforcé la compétence de la Cour dans l'espace de liberté de sécurité et de justice, elle soustrait, en principe, la politique étrangère à la vigilance du juge (art. III-376, al. 1). Tout juste si l'alinéa 2 de l'article III-376, ajouté en fin de travaux, prévoit l'instauration d'un recours en cas de sanctions non économiques frappant un individu dans le cadre de la PESC. Il est regrettable que la logique de la suppression des piliers n'ait pas été poursuivie jusqu'au bout. « (D)es actes portant atteinte à des droits ou simplement contraires au droit restent ainsi sans censure juridictionnelle » (J.V. LOUIS, La fonction juridictionnelle, in Une Constitution pour l'Europe ; Réflexions sur la transformation du droit de l'Union européenne, sous la dir. De O. de SCHUTTER et de P. NIHOUL, Larcier, Bruxelles, 2004, p. 135), faute d'une détermination autonome par la Cour des actes justiciables ou non justiciables.

Si on ne peut que déplorer le manque d'ambition politique sur ces différents points, on ne sauraient toutefois minimiser des progrès sur certaines questions qui ne peuvent être évoquées que sélectivement.

B. Des progrès parcellaires mais appréciables

La Constitution comporte des changements positifs principalement sous deux aspects : elle conforte les compétences externes de l'Union sous l'angle de la base juridique et elle uniformise et démocratise la procédure de conclusion des accords internationaux.

1- Les nouvelles bases juridiques prévues par la Constitution

La Constitution prévoit des possibilités d'action pour l'Union dans des domaines, qui jusque là ne faisaient pas l'objet de prévisions expresses mais dans lesquels la Communauté a déjà déployé une action internationale, essentiellement, sur le fondement de la clause de compétences implicites. Ces dispositions ont le mérite d'identifier clairement les compétences de l'Union, d'en préciser la nature, de fixer leurs conditions d'exercice et de contribuer ainsi à leur développement.

Deviens une compétence expressément reconnue au profit de l'Union, l'aide humanitaire (art.III-321). Il s'agit des actions visant à porter ponctuellement assistance, secours et protection aux populations de pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine

humanitaire. Le paragraphe 2 de l'article III-321 précise qu'elles sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. En matière d'aide humanitaire, l'Union peut conclure des accords avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes (art. III-321, par. 4). En outre, fin d'établir un cadre pour des contributions communes de jeunes Européens aux actions humanitaires de l'Union, est prévu la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire (art. III-321, par. 5).

En dehors de l'aide humanitaire, la Constitution prévoit une base juridique pour permettre à l'Union de favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile [art. III-284, par. 1, al. 2 c)]. Ces dispositions s'apparentent à une mise à jour qui intègre notamment les attentats terroristes. La double dimension de la prévention et de la protection devra guider les initiatives de l'Union.

Enfin, l'Union pourra, dans le cadre de la politique spatiale européenne, établir toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne (art. III-254, par 3). Des contacts ont déjà été établis avec cette organisation pour permettre, entre autres, de mener à bien le programme civil de navigation par satellite, Galileo, qui aura d'importantes retombées dans le domaine militaire. Lisibilité et légitimité constituent, quant à elle, les lignes directrices de certaines modifications procédurales.

2 - Uniformisation et démocratisation de la procédure de conclusion des accords internationaux

L'uniformisation de la procédure de conclusion des accords internationaux de l'Union, résultant de l'article III 325, a été rendue possible grâce à de l'instauration du ministre des Affaires étrangères. La Commission ou le ministre des Affaires étrangères, lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations, au Conseil de l'Union, qui autorise l'ouverture des négociations. Celles-ci se déroulent conformément aux directives du Conseil qui désigne aussi le négociateur en fonction de la matière du futur accord. C'est encore au Conseil qu'il appartient de conclure l'accord. Des matières autres que la politique étrangère et de sécurité commune pourront donc relever de cette procédure, ce qui constitue un gage de cohérence pour la gestion des relations extérieures de l'Union.

D'autre part, la Constitution renforce la position de Parlement européen pour les accords autres que ceux relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. En effet, le Parlement est appelé, conformément à l'article III 325, paragraphe 6, alinéa 2 a), à donner son approbation non seulement pour les accords soumis, présentement, à son avis conforme (accords d'association, accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, accords ayant des implications budgétaires notables) mais aussi pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme et pour les accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative. Dans ce dernier cas, on peut saluer une avancée considérable par rapport au régime de l'avis simple prévu par l'article 300, paragraphe 3 du traité de Nice et applicable en l'absence de toute modification par les accords, autres que ceux fondés sur l'article 133, paragraphe 3, d'un acte adopté selon la procédure de codécision. Nul doute que les représentants des citoyennes et des citoyens de l'Union sauront utiliser cette nouvelle prérogative pour peser sur le contenu même des accords en cause.

L'usage politique qui sera fait des dispositions relatives aux relations internationales sera déterminant pour la position de l'Union et de ses Etats sur la scène mondiale. On pourra en mesurer les incidences sur l'évolution du processus d'unification, dont le ressort principal est le facteur identitaire.