



**HAL**  
open science

## L'Union économique eurasiatique : In varietate concordia ?

Hugo Flavier

► **To cite this version:**

Hugo Flavier. L'Union économique eurasiatique : In varietate concordia ?. Revue générale de droit international public, 2019. hal-03250647

**HAL Id: hal-03250647**

**<https://hal.science/hal-03250647v1>**

Submitted on 6 Oct 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.

## L'Union économique eurasiatique : *In varietate concordia* ?

Hugo FLAVIER

Maître de conférences en droit public, CRDEI, Université de Bordeaux  
Codirecteur du Centre Franco-Biélorusse d'études européennes, Minsk

### Introduction

La souveraineté, une liberté conquise. Telle semble être la maxime de nombre d'États issus de l'ex-Union soviétique dans les rapports qu'ils entretiennent à l'égard de leur propre existence et dans leur action internationale. Elle tranche avec le sentiment de certains États de l'Europe occidentale qui, au lendemain de la seconde guerre mondiale, en confiant l'exercice de certains droits souverains à la Communauté économique européenne, ont pu concevoir la souveraineté ou du moins l'excès de souveraineté, comme l'un des facteurs ayant contribué à la catastrophe de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale<sup>1</sup>.

Cette brève observation autour des perceptions différenciées du concept de souveraineté offre peut-être l'un des éléments de compréhension des vicissitudes qu'a connues la création d'un espace eurasiatique, aujourd'hui matérialisée par l'Union économique eurasiatique (UEEA). Il aura fallu une vingtaine d'année pour que l'on passe de la Communauté des États indépendants (CEI), cette Communauté bancaire et à l'efficacité relative, à une Union dont on verra qu'elle n'est pas sans défis, mais qui bénéficie aujourd'hui d'une structure institutionnelle et d'une ambition politique inédite dans cette partie du monde. Avant de procéder à une analyse en détail des motifs et des objectifs de cette nouvelle Union économique eurasiatique il convient d'exposer le processus historique et juridique – passablement complexe – de ce nouvel espace eurasiatique.

La CEI a souvent été présentée comme une procédure de divorce par consentement mutuel, dont l'un des plus grands mérites aura été de limiter les conflits armés en cette période de mutation systémique<sup>2</sup>. Cette organisation était dotée d'une structure légère et intégralement intergouvernementale, qui n'était pas en adéquation avec les objectifs ambitieux prévus par l'accord<sup>3</sup>. En substance, il ne s'agissait pas formellement et initialement d'une organisation internationale, mais plutôt d'une association d'États s'engageant à coopérer dans un certain nombre de domaines. Il n'y avait donc pas d'institutions communes et le mode de production normative n'était pas celui de l'acte unilatéral imputable à l'organisation elle-même, mais celui de l'accord international de mise en œuvre d'une politique vaguement

---

<sup>1</sup> J. COMBACAU, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, pp. 47-58.

<sup>2</sup> Si les conflits directement interétatiques ont été évités, à l'exception du cas particulier du Haut-Karabakh, la CEI n'a toutefois pas été en mesure d'éviter des conflits intérieurs, comme en Moldavie en 1992 ou en Géorgie durant les conflits ayant émaillé les années 1990.

<sup>3</sup> Ces objectifs figurent à l'article 4, selon lequel, notamment, les Hautes Parties Contractantes développent leurs relations dans les domaines de « *la politique, l'économie, la culture, l'éducation, la santé, l'environnement, la recherche, le commerce* ». De même, l'article 6 prévoit que les parties « *garantissent l'ouverture des frontières, la liberté de circulation des citoyens et de l'information* », auxquelles s'ajoutent également des coopérations dans le domaine de la sécurité (art. 6).

prévue par l'accord sur la CEI. L'institutionnalisation des relations entre États membres de la CEI ne s'est réalisée que très progressivement – et à dose homéopathique – par la création, notamment, d'une assemblée interparlementaire qui n'avait qu'un rôle consultatif<sup>4</sup>. Le traité sur la CEI ne pouvait donc être considéré comme un traité fondateur d'un avenir commun, ses objectifs étant plutôt orientés vers la protection et la préservation de l'existant<sup>5</sup>. Il faudra attendre le 22 janvier 1993 pour qu'une structure institutionnelle ne voie le jour avec la signature du Statut de la CEI<sup>6</sup>. Sans détailler outre-mesure la structure institutionnelle de cette CEI rénovée, on se limitera à dire qu'elle était foncièrement intergouvernementale. D'une part, il était prévu, dès l'article 1, que « *la Communauté n'est ni un État ni ne détient des compétences supranationales* ». D'autre part, les organes décisionnaires, purement intergouvernementaux<sup>7</sup>, ne se prononçaient que par consensus<sup>8</sup> et la Cour économique de la CEI disposait de prérogatives réduites<sup>9</sup>. On ne peut toutefois que difficilement critiquer un manque de vision ou d'ambition de la part de ce projet tant on sait combien les pays concernés étaient en situation de crise économique, politique ou tout simplement sécuritaire<sup>10</sup>.

Les années 1990-2000 ont été, pour un certain nombre de pays de l'ex-Union soviétique, une période d'« incertitude ontologique » pour reprendre en partie le concept de « sécurité ontologique » utilisé par Ueli Staeger et Cristian Bobocea<sup>11</sup>. Une crise sociale, économique, politique et même identitaire a ainsi traversé les pays de la CEI. Il faut sans doute également ajouter le manque de confiance mutuelle comme facteur explicatif d'une époque où les accords conclus entre les pays de la CEI – qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux – n'ont que rarement abouti à des réalisations concrètes, du moins à l'aune de leurs objectifs ambitieux<sup>12</sup>. Ces tentatives d'intégration régionale semblaient être politiquement plus marquées par un héritage commun que par la construction d'un projet collectif. Si l'on devait élaborer une liste à la Prévert, on citerait, parmi ces accords : le traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération du 21 février 1995<sup>13</sup> et l'accord d'union

---

<sup>4</sup> Créée par un accord international, le 27 mars 1992 à Almaty.

<sup>5</sup> Ce qui ne saurait surprendre en cette période économiquement dramatique où bon nombre d'anciennes Républiques venaient d'accéder à la souveraineté.

<sup>6</sup> Des compléments ont été apportés au fil des années, comme la Décision du 21 octobre 1994 du Conseil des chefs de gouvernement de la CEI, « *Mémoire du Conseil des chefs de gouvernement de la Communauté des États Indépendants* » [Rešenje Soveta glav gosudarstv Sodrúžestva Nezavisimyh Gosudarstv ot 21 oktâbrâ 1994, "O Memorandume Soveta glav Gosudarstv Sodrúžestva Nezavisimyh Gosudarstv].

<sup>7</sup> Il s'agissait, en effet, du Conseil des chefs d'État et du Conseil des chefs de gouvernement.

<sup>8</sup> Il était possible de recourir à un équivalent de la technique de l'abstention constructive (art. 23 du Statut).

<sup>9</sup> Elle avait notamment pour compétence de régler les différends et d'interpréter les décisions prises en matière économique (art. 32 du Statut de la CEI). Le Statut de la Cour économique de la CEI, signé le 6 juillet 1992, précise les conditions dans lesquelles elle peut être saisie. Seuls les États pouvaient la saisir d'un recours direct et elle était également compétente pour interpréter le droit de la CEI dans une sorte de question préjudicielle tout à fait sommaire posées par « *les organes supérieurs du pouvoir et de direction de l'État, les institutions de la Communauté, les Cours économiques, d'arbitrage et autres organes compétents dans le règlement des différends économiques au sein des États* » (§5 du Statut).

<sup>10</sup> Il suffit de se remémorer les conflits en Transnistrie ou en Géorgie qui ont marqué la décennie des années 1990.

<sup>11</sup> U. STAEGER et C. BOBOCEA, « Bureaucratic Authority and Mimesis: The Eurasian Economic Union's multiple integration logics », *The International Spectator*, 2018, vol. 53, pp. 38-54, [<https://doi.org/10.1080/03932729.2018.1490506>].

<sup>12</sup> H. FLAVIER, « Russia's Normative Influence over Post-Soviet States: The Examples of Belarus and Ukraine », *Russian Law Journal*, 2015, vol. 3, n°1, pp. 6-32 [<https://doi.org/10.17589/2309-8678-2015-3-1-6-32>].

<sup>13</sup> Dogovor o družbe, dobrososedstve i sotrudničestve meždú Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus'.

douanière entre la Russie et la Biélorussie du 6 janvier 1995<sup>14</sup>, le traité conclu entre la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan et le Kirghizstan du 29 mars 1996 sur l'approfondissement de l'intégration dans les domaines économique et humanitaire<sup>15</sup>, le traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre la Russie et l'Ukraine du 31 mai 1997<sup>16</sup>, les deux traités d'Union d'États entre la Biélorussie et la Russie de 1997 et 1999<sup>17</sup>, ou encore le traité sur l'union douanière et l'espace économique unique du 26 février 1999<sup>18</sup>. De même, des accords plus spécifiques ont parfois été conclus, tel le traité du 28 avril 1998 sur le statut juridique des citoyens d'un État résidant de manière permanente sur le territoire d'un autre État<sup>19</sup>, ou encore celui relatif à la lutte contre le terrorisme conclu le 4 juin 1999<sup>20</sup>.

Cette prolifération d'accords, donnant certes des résultats limités, a toutefois été l'occasion de jeter les bases d'une idée eurasiatique qui n'a cessé de croître avant d'en arriver à la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. On rappellera que le traité de la CEI évoquait, dès 1991, le concept d'Eurasie<sup>21</sup> qui lui non plus n'est pas des plus récents, même si ses acceptions, ses implications et ses sous-jacents idéologiques ont été forts divers dans l'histoire de la pensée<sup>22</sup>. À cet égard, on cite généralement la phrase de Nursultan Nazarbaev prononcée lors d'un discours à l'Université de Lomonossov à Moscou le 29 mars 1994, au cours duquel il proposait de construire un espace commun qu'il appelait « *Union eurasiatique* ». Cette formule, abondamment citée comme étant prémonitoire, signifiait, au moins dans le discours, qu'il était possible de faire évoluer les relations entre les pays de la CEI. Ces pays n'appartiendraient plus simplement à une organisation – la CEI –, ni à un espace hérité de l'histoire – l'espace *post-soviétique* –, mais à une idée et un projet commun, qui ouvrirait les possibles sans se figer dans un passé collectif, avec ses gloires et ses tragédies.

Entre les concepts, les idées et leur concrétisation, un délai souvent s'installe. Dans le cas de l'Union eurasiatique, à l'échelle d'un espace aussi conséquent et eu égard aux multiples instabilités régionales, force est de reconnaître que cette construction s'est réalisée dans un laps de temps relativement court. Le traité établissant l'Union économique eurasiatique soulève, cependant, de nombreuses questions, à la mesure des enjeux géopolitiques dans cette région du monde. Quels en sont les objectifs ? En quoi l'UEEA se distingue-t-elle de la Communauté économique eurasiatique ? Est-elle fonctionnelle ? Les décisions périlleuses prises par la Russie à l'égard de l'Ukraine auront-elles, sur le temps

---

<sup>14</sup> Soglašenje o Tamožennom soúze meždu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Belarus'.

<sup>15</sup> Dogovor meždu Respublikoj Belorussiâ, Respublikoj Kazahstan, Kyrgyzskoj Respublikoj i Rossijskoj Federaciej ob uglublennii integracii v èkonomičeskoj i gumanitarnoj oblastâh.

<sup>16</sup> Dogovor o družbe, sotrudničestve i partnerstve meždu Rossijskoj Federaciej i Ukrainoj

<sup>17</sup> Il s'agit du traité du 2 avril 1997 *Sur l'Union de la Biélorussie et de la Russie* [Dogovor o soúze Belarusi i Rossii], abrogé par le traité du 8 décembre 1999 *Sur la fondation d'une union d'État* [Dogovor o sozdanii soúznogo gosudarstva].

<sup>18</sup> Il a été signé par la Biélorussie, la Russie, le Kazakhstan et le Tadjikistan.

<sup>19</sup> Dogovor o pravovom statuse graždan odnogo gosudarstva, postoânno proživajuših na territorii drugogo gosudarstva.

<sup>20</sup> Dogovor o sotrudničestve gosudarstv-učastnikov Sodružestva Nezavisimyh Gosudarstv v bor'be s terrorizmom.

<sup>21</sup> L'article 7 du Statut de la CEI évoquait déjà le concept d'Eurasie lorsqu'il évoquait le « *marché eurasiatique* ».

<sup>22</sup> Cf., M. LARUELLE, « Le néo-urasisme russe. L'empire après l'empire ? », *Cahiers du monde russe*, 2001, vol. 42, n° 1, pp. 71-94 [<http://monderusse.revues.org/8437>] ; M. LARUELLE, *La quête d'une identité impériale. Le néo-urasisme dans la Russie contemporaine*, Paris, Petra, 2007, 316 pp.

long, une incidence sur la cohésion de cette Union ? Est-elle économiquement rationnelle et peut-elle réellement constituer un contrepoids et/ou un contre-modèle à l'Union européenne ou à la Chine ? Et, plus globalement, son avenir est-il assuré ? Ces questions, vastes s'il en est, ne sauraient trouver de réponses exhaustives dans le cadre limité de cette contribution. D'autant moins que, comme toute structure intégrative, l'UEEA s'inscrit dans le mouvement. On s'attachera, donc, à dresser un tableau général de cette organisation, en la comparant avec l'Union douanière – son prédécesseur – et en l'enrichissant de l'expérience européenne qui a été d'une certaine manière, un modèle, à suivre ou à rejeter, pour l'Union économique eurasiatique. Ce tableau dépeindra une organisation internationale d'intégration fort originale. Tout en s'inspirant de diverses pratiques étrangères, elle ne peut se réduire à aucun des modèles préexistants : l'UEEA a décidé de créer son propre modèle, adapté aux traditions et à la culture juridique de ces États. Cette originalité constitue sa force. L'Union économique eurasiatique est une organisation internationale dotée d'une véritable ambition, d'un projet politique et économique qui, quoique non dénué d'ambiguïtés, a été conçu pour durer. Le temps des années 1990, où les coopérations entre États issus de la dislocation de l'Union soviétique manquaient d'effectivité et ne portaient en elles que la force du symbole, semble révolu. Cette Union se veut pérenne et le fait qu'en son sein, la Commission économique eurasiatique dispose de plus de 1000 fonctionnaires en est le témoignage le plus direct. Dotée d'une structure institutionnelle solide, sophistiquée et qui se veut durable, elle ne dispose cependant pas du même potentiel intégratif que sa voisine européenne. L'adjonction du qualificatif « économique » au nom de l'organisation comme l'attachement au concept de souveraineté dans son acception la plus classique, attestent que ce projet se veut délibérément économique et non politique, ou du moins avec un degré d'intégration politique d'une ampleur largement inférieure à celui de l'Union européenne. La volonté de ne pas faire de l'UEEA une association politique révèle en creux la crainte d'un effet de *spill-over*. On notera à ce propos que, si cette crainte et cette méfiance est partagée par tous les États membres, elle l'est tout particulièrement par les États autres que la Russie. La nature prétendument apolitique de cette organisation rassérène le Kazakhstan, la Biélorussie et les nouveaux entrants, l'Arménie et le Kirghizstan, quant aux potentielles prétentions politiques hégémoniques de la Russie.

Cependant, cette nature essentiellement économique, à l'intégration mesurée, peut aussi devenir une faiblesse. La limitation *ab initio* de l'effet d'entraînement et l'importance extrême accordée au respect de la souveraineté de l'État constituent un risque de blocage et, si celui-ci devait durer, une menace à la cohésion de l'organisation elle-même. En outre, la crise ukrainienne et l'unilatéralisme russe ont logiquement généré des inquiétudes de la part des États membres de l'UEEA, qui peuvent, potentiellement, hypothéquer son avenir. À cet égard, peut-être que l'une des meilleures garanties de pérennité de l'UEEA serait que les autres membres s'approprient réellement ce projet. En effet, le phénomène de l'organisation internationale permet de contenir les prétentions à l'hégémonie en institutionnalisant la coopération. S'emparer de cette nouvelle organisation internationale permettrait ainsi aux États autres que la Russie, non seulement de se grandir eux-mêmes en prenant part à un projet économique-politique qui les dépasse, mais pourrait devenir le garant de leur propre existence et donc, indirectement, de leur souveraineté en construisant un nouvel espace collectif. En somme, si la construction d'une Union économique eurasiatique (I) a abouti à une organisation pérenne (II), son niveau d'intégration mesurée risque d'hypothéquer son devenir (III).

## I – De la Communauté à l’Union économique eurasiatique

Trois étapes ont précédé l’adoption du traité sur l’Union économique eurasiatique signé en 2014 et entré en vigueur en janvier 2015. La première étape débute le 10 octobre 2000, avec la signature du traité établissant la Communauté économique eurasiatique (EurAsEC). Tirant les conséquences du traité sur l’union douanière et l’espace économique unique du 26 février 1999, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et la Russie ont souhaité fonder une véritable organisation internationale<sup>23</sup>, avec des organes et des institutions communs : le Conseil interétatique, le Comité d’intégration, l’Assemblée interparlementaire et la Cour de la Communauté. L’organe intergouvernemental prenant les décisions par la voie du consensus<sup>24</sup> et le Comité d’intégration se prononçant à la majorité des 2/3<sup>25</sup>. Notons toutefois que le Conseil interétatique demeurait l’institution centrale de cette organisation : qualifié d’« *organe suprême* »<sup>26</sup>, il prenait les « *décision relatives à l’union douanière* »<sup>27</sup>. Le Comité d’intégration, organe permanent de l’EurAsEC, était clairement un organe subordonné : il accomplissait les tâches qui lui étaient attribuées par le Conseil interétatique<sup>28</sup>, administrait l’organisation, exerçait les fonctions de gardien du traité en contrôlant la bonne exécution et en ayant compétence pour saisir la Cour de la Communauté<sup>29</sup>. Pour terminer, et de façon tout à fait surprenante, l’EurAsEC issue de ce traité ne s’était vue attribuer absolument aucune compétence matérielle. L’EurAsEC était donc, en quelque sorte, une coquille vide. Seule une structure institutionnelle était constituée et se fondait sur un héritage conventionnel comme l’union douanière, où les compétences matérielles relevaient d’un autre traité, le traité sur l’union douanière et l’espace économique unique du 26 février 1999<sup>30</sup>. Celles-ci étaient donc celles que les États membres souhaitaient voir exercées en commun et réalisées par la voie conventionnelle au moyen d’accords conclus entre les parties et dont l’exécution et le suivi serait assurée par le Comité d’intégration.

Compte tenu de ces handicaps du point de vue des techniques d’intégration, il n’est guère étonnant de constater que cette Communauté n’a pas obtenu de résultats convaincants, hormis une union douanière qui ne fonctionnait pas de manière optimale. Il faudra attendre 2007 pour que, sur le fondement de ce traité initial, certains membres de l’EurAsEC s’engagent pour approfondir véritablement cette intégration. Le 6 octobre 2007, la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan concluent deux traités : le traité sur la fondation d’un territoire douanier unique et la formation d’une Union douanière et le traité sur la Commission de l’Union douanière. Ces trois États ont donc décidé – et cette fois-ci par-delà les symboles et l’affichage – de créer une authentique Union douanière et d’en confier la charge à une Commission. Cette Commission, dont la parenté avec la Commission européenne n’est que partielle, pouvait adopter des décisions obligatoires ou des recommandations et se prononçait

---

<sup>23</sup> L’article 1 l’évoque explicitement.

<sup>24</sup> Tout en laissant la place à la technique du consensus moins un (art. 13).

<sup>25</sup> La Biélorussie, le Kazakhstan, l’Ouzbékistan ayant 15 voix ; le Kirghizstan et le Tadjikistan, 7,5 voix ; la Russie, 40 voix.

<sup>26</sup> Cf., article 5.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Comme par exemple la préparation des accord internationaux qui sont ouverts à la signature.

<sup>29</sup> Cf., article 6, §1.

<sup>30</sup> Préc.

à la majorité des 2/3<sup>31</sup>. Cette majorité impliquait, étant donné que les membres de la Commission étaient considérés comme des représentants de leur État d'origine<sup>32</sup>, que rien ne pouvait se faire sans la Russie, mais que la Russie ne pouvait jamais agir seule. Ce compromis correspond à la logique économique et politique de cette Union douanière où, tout en demeurant centrale, la Russie a accepté, dans les textes et formellement, de s'interdire tout pouvoir d'action unilatéral. Le contexte international n'a pas été étranger à la redynamisation de l'EurAsEC. La politique européenne de voisinage était lancée depuis 2004<sup>33</sup> et, dans les ex-Républiques soviétiques fleurissaient ce que l'on a appelé les « révolutions de couleur ». La nécessité d'une Union, d'un pacte stratégique autour de la Russie se faisait de plus en plus impérieux, d'autant que la politique européenne de voisinage a été complétée par le Partenariat oriental dès 2009.

À partir de 2007, et à la différence de l'Union européenne, l'intégration ne s'est pas tant faite suivant un phénomène de *spill-over* et d'un engrenage naturel et progressif, mais plutôt par une succession de décisions politiques aspirant à un approfondissement de l'intégration. Il faut dire, et ceci est particulièrement valable pour la Russie, qu'il y avait urgence. L'attrait du modèle européen à l'ouest et l'attractivité de la croissance économique chinoise à l'est, risquaient de compromettre les ambitions russes en ces territoires. La courte guerre russo-géorgienne qui se solda par la perte, pour cette dernière, du contrôle effectif de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie, suivi d'une condamnation de l'attitude de la Russie par de nombreux États, n'ont fait que raviver les craintes obsidionales russes. C'est ainsi que, le 18 novembre 2011, ces trois pays ont adopté une déclaration sur l'intégration économique eurasiatique. Selon cette dernière, l'Union douanière devait fonctionner dans son entièreté dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, et l'espace économique unique établissant une « *libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre* » était censé être déjà une réalité. Le temps était donc venu d'entamer une nouvelle étape dans la construction d'un espace économique unique qui devait reposer, selon cette même déclaration « *sur les principes du respect des normes généralement reconnues de droit international, y compris le respect de la souveraineté et de l'égalité des États, l'affirmation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'État de droit et de l'économie de marché* ». Il était, en outre, envisagé de compléter l'abolition des frontières économiques par une intégration positive et notamment une politique d'harmonisation et/ou de coopération dans les domaines de la politique économique, de la politique migratoire, de l'éducation et de la culture, de la politique étrangère et de l'« *amélioration et du développement des institutions supranationales* ». Cette déclaration ne s'est pas avérée être une simple pétition de principe mais un véritable programme de travail. Dès 2011 les trois pays membres de l'Union

---

<sup>31</sup> Selon l'article 7 : la Biélorussie a 21,5 voix, le Kazakhstan a 21,5 voix et la Russie en a 57.

<sup>32</sup> Cf., article 4.

<sup>33</sup> L'identification des pays devant relever de la PEV s'est faite en deux (longs) épisodes. D'abord, il a été question, sans que cela ne soit clairement exprimé dans les communications de la Commission, de l'étendre à la Russie. Réalisme politique et enjeux économiques obligent, la Commission a préféré opter pour un partenariat spécifique dans le cadre de quatre « espaces communs » définis lors du sommet de Saint-Pétersbourg de mai 2003. Ensuite, il s'est agi de savoir si les pays du Caucase méridional avaient vocation à bénéficier de la PEV. Dans un premier temps exclus (Commission européenne, Communication du 11 mars 2003, « L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM(2003)104 final), ils ont par la suite été intégrés à ce processus (Commission européenne, Communication du 12 mai 2004, « Politique européenne de voisinage - Document d'orientation », COM(2004)373 final), si bien que désormais, leur appartenance à la PEV apparaît naturelle.

douanière s'engageaient à « *achever au 1<sup>er</sup> janvier 2015 la codification des traités internationaux relevant de la base juridico-normative de l'Union douanière et de l'Espace économique unique, et sur ce fondement, d'instituer une Union économique eurasiatique* ». Cette dernière devant voir son champ de compétences s'élargir aux questions d'équilibres macro-économiques, à une politique budgétaire et de concurrence, à une réforme structurelle des marchés du travail, du capital, des marchandises et des services, à la mise en place d'un réseau d'énergie et de transports ainsi qu'à coopérer « *avec les autres États, les associations internationales d'intégration, y compris l'Union européenne* ».

Le même jour, le traité sur la Commission économique eurasiatique a été adopté<sup>34</sup>. Ce traité, en conformité avec l'objectif d'amélioration des institutions supranationales inscrit dans la déclaration, étoffe, consolide et structure cette Commission. De manière comparable à la Commission européenne, elle est la cheville ouvrière de l'Union douanière et c'est à elle qu'il incombe à titre principal de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de l'exécution du processus intégratif eurasiatique. Elle se distingue toutefois, et de manière saillante, de son aînée européenne. Sans entrer outre-mesure dans les détails<sup>35</sup>, on se contentera de relever que si ses décisions doivent être prises en se fondant sur des considérations économiques, elles devront également prendre en compte « *les intérêts nationaux des Parties* »<sup>36</sup>.

Les délais de création d'une Union économique eurasiatique (UEEA) étaient ambitieux et auraient pu paraître irréalistes. Ils ont toutefois été tenus, alors même que l'on sait combien ceux-ci sont difficiles à respecter dans toutes les structures d'intégration connues, Union européenne en tête. Cette célérité dans la mise en œuvre de la déclaration sur l'intégration eurasiatique, qui doit être saluée, peut s'expliquer de plusieurs façons. Tout d'abord, elle peut témoigner de la volonté des parties de respecter les délais qu'ils s'étaient imposés. Gage de sérieux de l'entreprise, jalons d'une crédibilité pour l'avenir, le respect du calendrier a eu pour effet d'exposer au reste du monde que la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan ne souhaitaient pas réitérer les erreurs du passé en instituant une organisation internationale dotée de peu d'effectivité. Ensuite, il s'agissait, pour la partie russe, de mettre en œuvre un instrument qui pourra, à l'avenir, s'avérer de grande ampleur, et qui s'inscrit dans une stratégie politique plus globale, de nature civilisationnelle, fédérant des pays issus de l'ex-Union soviétique<sup>37</sup>, afin d'établir un pôle économique comprenant un ensemble de pays unis par des valeurs qui se distinguent des valeurs occidentales, sans être orientales, et interprète à sa façon le libéralisme politique et les rapports entre puissance publique et économie<sup>38</sup>. Ce pôle de nature plutôt conservatrice est d'une importance toute particulière aux yeux de la Russie, cette dernière se considérant depuis quelques années comme le garant d'un ordre conservateur et protecteur d'une mondialisation libérale destructrice de valeurs. En outre, et toujours du point de vue de Moscou, l'UEEA constitue clairement une riposte au projet européen. Non seulement en termes de valeurs, mais aussi du point de vue pratique et pragmatique de constitution d'un projet économique rationnel, ou du moins qui se fonde sur

---

<sup>34</sup> Traité auquel il faut ajouter la décision du Conseil interétatique de la Communauté économique eurasiatique n° 1 du 18 novembre 2011 et relative au règlement de travail de la Commission économique eurasiatique.

<sup>35</sup> Pour une analyse plus complète, cf., *infra*.

<sup>36</sup> Article 2

<sup>37</sup> Théoriquement, l'espace géographique de cette Union n'est pas limité aux anciens États de l'URSS et il n'y a pas de condition géographique précise, hormis celle qui découle du nom même de l'organisation.

<sup>38</sup> Les trois pays fondateurs sont en effet des régimes à tendance autoritaire.

des arguments économiquement rationnels. L'empressement russe à assurer la transformation d'une Communauté économique eurasiatique en une Union économique eurasiatique n'est pas non plus étranger au Partenariat oriental lancé par l'Union européenne dont l'un des objectifs était de parvenir à la conclusion d'accords d'association qui devaient mener à la création d'une zone de libre-échange et dont la surface territoriale comprenait l'Ukraine et la Biélorussie. À cet égard, l'UEEA constitue une contre-offensive au tropisme oriental de l'UE, perçu comme un risque géostratégique par la Russie au sein de son « étranger-proche ». Enfin, et pour terminer ce tour d'horizon des causes de l'avènement rapide de l'UEEA, on ne peut faire l'impasse sur la situation ukrainienne. Il est évident que celle-ci n'a pas été la cause de l'établissement de l'UEEA. Mais il est tout aussi évident que, la crise de l'EuroMaïdan ayant commencé à l'automne 2013 et aboutissant à l'annexion de la Crimée et à la guerre dans le Donbass au printemps 2014, ce conflit était dans tous les esprits. Le risque pris par la Russie – et pour elle-même – était que son unilatéralisme conduise les deux autres parties contractantes à ralentir le processus intégratif, craignant peut-être un usage déraisonné du *hard power*. Pour la Russie au contraire, il était important que ce traité soit signé rapidement et qu'elle révèle ainsi au monde entier qu'elle reste dans une démarche de coopération consubstantielle à toute organisation internationale d'intégration. Il était donc impérieux, pour la Russie, que ce traité soit signé rapidement. Et c'est ce qu'il advint le 29 mai 2014, établissant ainsi une Union qui se veut durable.

## **II – Une Union pérenne**

La volonté de fonder une organisation pérenne, robuste et efficace était dans tous les esprits lors de la création de l'UEEA. On connaît l'idée hâbleuse – et souvent répétée – selon laquelle l'UEEA mettra 5 ans à accomplir ce que l'UE a réalisé en 50 années. Si l'on peut d'ores et déjà émettre des doutes sur cette affirmation, il est cependant vrai que l'architecture institutionnelle n'a que peu de choses à voir avec la CEI (A) et que le traité sur l'UEEA comporte des politiques communes ambitieuses (B).

### **A – Une architecture institutionnelle solide**

L'UEEA a hérité et adapté la structure institutionnelle de l'EurAsEC qui tranchait déjà avec la légèreté et le manque d'ambition démontrés dans le passé. Le système institutionnel de l'UEEA, conçu pour durer, repose pour l'essentiel sur une répartition des compétences entre trois organes. En premier lieu, le Conseil suprême eurasiatique, composé des chefs d'État de l'UEEA, détient une fonction stratégique et d'orientation. C'est à lui qu'il revient de « *déterminer la stratégie, l'orientation et les perspectives de développement de l'intégration et de prendre des décisions en vue de réaliser les objectifs de l'Union* » (art. 12). Il a également en charge d'avaliser la composition du Collège de la Commission, de confirmer le budget de l'UEEA, d'exercer les fonctions d'organe d'appel des décisions du Conseil intergouvernemental et de la Commission ou encore de conclure des accords internationaux avec les États tiers au nom de l'Union. Il se réunit au minimum une fois par an.

En deuxième lieu, le Conseil intergouvernemental, composé des chefs de gouvernements<sup>39</sup>, se réunit au moins deux fois par an et a pour fonction principale d'assurer « *le contrôle de l'exécution* » (art. 16) du traité. Il est également en charge des demandes

---

<sup>39</sup> Il est toutefois précisé que les membres du Conseil de la Commission, son président ainsi que des personnes invitées peuvent également y participer (art. 15, §3, al 1).

d'annulation ou de modification des décisions de la Commission économique eurasiatique et peut abroger les décisions du Conseil de la Commission ou du Collège de la Commission. Sur demande du Conseil de la Commission, il peut examiner les questions qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus au sein de ce dernier. En somme, il exerce une supervision intergouvernementale de l'activité de la Commission.

En dernier lieu, la Commission économique eurasiatique est censée symboliquement s'inspirer du fonctionnement et des missions de la Commission européenne. Elle s'en distingue toutefois assez nettement. La Commission est en réalité double : on distingue le Conseil de la Commission, composé des représentants de chaque État membre qui doivent avoir le statut de vice premier ministre<sup>40</sup>, du Collège de la Commission, organe technocratique composé de deux représentants par État membre. Cette dernière formation peut être considérée comme la plus intégrée. Contrairement aux autres organes, les décisions ne sont pas seulement prises au consensus mais pour certaines d'entre elles, à la majorité qualifiée des deux tiers<sup>41</sup>. Il s'agit de la cheville ouvrière de la Commission et donc de l'UEEA dans son ensemble. C'est elle qui détient l'essentiel de l'expertise et qui assure au jour le jour la mise en œuvre des dispositions du traité. À titre d'exemple, il lui revient de procéder aux inspections et contrôles en matière d'antidumping, de barrières techniques aux échanges ou de politique macroéconomique. Elle assiste les États membres à régler leurs différends avant une saisine de la Cour de l'UEEA et prépare les accords internationaux et les décisions prises par le Conseil de la Commission. Avec un nombre de fonctionnaires d'environ 1200, elle dispose d'un véritable pouvoir technocratique qui, à terme, pourra peut-être jouer en sa faveur, même si sa situation n'est pas encore comparable à celle de la Commission européenne. Pour terminer, la Commission adopte des décisions qui sont directement applicables, ainsi que le prévoit le paragraphe 13 du protocole n° 1 annexé au traité, mais ces décisions sont toujours susceptibles d'appel devant un organe intergouvernemental<sup>42</sup>.

Au total, même si les institutions reprennent ou s'inspirent de celles de l'Union européenne, elles en diffèrent fortement. Sans aller jusqu'à considérer que les institutions sont faibles<sup>43</sup>, et que l'UEEA n'est pas encore « *a perfect "success story" worthy of being quoted in textbooks* »<sup>44</sup>, il faut reconnaître que « *it has achieved much and is quite viable* »<sup>45</sup>. L'inspiration européenne est bien là, mais la structure institutionnelle, se distingue nettement et fait la part belle aux États et à la logique intergouvernementale<sup>46</sup>. Même si le collège de la Commission est de nature plutôt supranationale, même si certains dirigeant l'UEEA ont

---

<sup>40</sup> Paragraphe 23 du règlement, annexé au traité, sur la Commission économique eurasiatique.

<sup>41</sup> Article 18, §2.

<sup>42</sup> À ce propos, cf., *infra*, II) A).

<sup>43</sup> Cf., R. DRAGNEVA et K. WOLCZUK, « The Eurasian Economic Union. Deals, Rules and the Exercise of Power », Research Paper, Chatham House, *Royal Institute of International Affairs*, Mai 2017. On souhaiterait être moins incisif à ce sujet. L'évaluation de la faiblesse dépend, en effet, du point de comparaison. S'il s'agit de les comparer exclusivement avec l'UE, on parviendra évidemment à la conclusion que celles de l'UEEA sont faibles. En revanche, les comparer avec ce qui avait cours jusque là dans l'espace post-soviétique, et on pourra avoir un point de vue un peu moins critique.

<sup>44</sup> E. VINOKUROV, « Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results », *Russian Journal of Economics*, vol. 3, n° 1, 2017, pp. 54-70, p. 69 [<http://dx.doi.org/10.1016/j.ruje.2017.02.004>].

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Pour une comparaison avec l'UE : R. PETROV et P. KALINICHENKO, « On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the 'Eurasian Economic Union Acquis'? », *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 43, n° 3, 2016, pp. 295-307.

estimé que la souveraineté n'était pas une icône<sup>47</sup>, force est de constater que la dynamique de l'intégration ne peut pas être la même que dans le cadre de l'UE<sup>48</sup>, malgré des politiques communes ambitieuses.

## B – Des politiques communes ambitieuses

À la lecture de l'article 4 de l'accord d'Astana, les objectifs fondamentaux de l'UEEA, outre les classiques références à « *la stabilité du développement économique* » ou encore à la modernisation des économies nationales, il s'agit surtout de former « *un marché unique des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs* »<sup>49</sup>. Conscients des limites de la seule intégration négative, les auteurs du traité ont complété cette intégration négative par l'abolition des frontières économiques en vue de libérer les facteurs de production par, apparemment, de véritables politiques communes. La troisième partie de l'UEEA est en effet consacrée à la construction d'un « *espace économique unique* » et embrasse des secteurs d'activité les plus divers. L'Union eurasiatique est censée mettre en place, notamment, une politique macroéconomique, une politique de concurrence, une politique monétaire, une politique en matière de transports, de coordonner l'action des États membres dans le domaine des marchés publics, du secteur industriel et agro-industriel. Il ne s'agit que d'exemples, mais la liste est longue.

Certains aspects de ces politiques ont déjà été mis en œuvre. L'illustration la plus évidente est celle de la politique de concurrence. Non seulement l'ensemble des instruments juridiques nécessaires à sa mise en œuvre ont été prolongés, adaptés ou adoptés<sup>50</sup>, mais la Commission est régulièrement en contact avec les entreprises relevant du champ d'application du droit antitrust<sup>51</sup>. Pour autant, et peut-être eu égard à cette étroite relation, le nombre de décisions prises en ce domaine n'est pas des plus importants. On signalera tout de même la décision du 26 septembre 2017 jugeant que l'entreprise russe NLMK avait abusé de sa position dominante en imposant des prix discriminatoires dans le domaine de la production d'acier anisotrope à l'égard d'une entreprise Kazakhe<sup>52</sup>. Mais pour le reste, l'essentiel des

---

<sup>47</sup> Le président de la Biélorussie a estimé en effet, en marge d'un sommet de l'UEEA, que « *la souveraineté n'est pas une icône : si l'on veut vivre mieux, il nous faut sacrifier quelque chose* » [<https://www.gazeta.ru/business/2013/10/24/5722545.html>]. On ne peut cependant tout à fait exclure que ces mots ne soient pas dénués d'arrière-pensées dans la mesure où A. Loukachenko – ardent défenseur de la souveraineté biélorusse – n'est pas un grand partisan des transferts de souveraineté à des institutions supranationales.

<sup>48</sup> Cf., M. KARLIUK, « The Eurasian Economic Union: An EU-Like Legal Order in the Post-Soviet Space? », 2015, *Higher School of Economics Research Paper*, n° WP BRP 53/LAW/2015, 21 pp. Selon l'auteur, « *in fact, the very first principle under which the Commission operates reveals the intergovernmental elements of this institution: it shall ensure mutual benefit, equality and respect for the national interests of the Member States (point 2 Commission Regulation, emphasis added), rather than interests of the Union* » (p. 8).

<sup>49</sup> Article 4 UEEA.

<sup>50</sup> Avec le passage à l'UEEA, la Commission s'est vue confirmer ses prérogatives. Cf., à ce propos : Décision du Conseil de la Commission du 23 novembre 2012, n° 99, *Sur les modalités d'examen des affaires relatives à la violation des règles communes en matière de concurrence sur les marchés transfrontaliers* [O Porâdke rassmotreniâ del o narušenii obših pravil konkurencii na transgraničnyh rynkah] ; Décision du 23 novembre 2012 n° 98, *Sur les modalités d'enquête des violations des règles communes en matière de concurrence sur les marchés transfrontaliers* [O Porâdke provedeniâ rassledovaniâ narušenij obših pravil konkurencii na transgraničnyh rynkah].

<sup>51</sup> Précisons que la Commission n'exerce sa compétence que dans la mesure où le commerce est de nature transfrontalière.

<sup>52</sup> Décision du 26 septembre 2017, n° 130, *KTZ c/ NMLK*. Pour une synthèse en anglais : <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/27-09-2017-1.aspx>.

décisions négatives prises par la Commission sont constituées par des mesures antidumping et donc, à cet égard, relèvent davantage de la politique commerciale que de la politique de concurrence. On ne peut qu'être frappé cependant, à la lecture des décisions d'antidumping adoptées par la Commission eurasiatique, par les arrière-pensées politiques qui, probablement, ont pu avoir une certaine incidence. Une série de mesure vise en effet, les essieux ferroviaires en provenance d'Ukraine, dont les premières enquêtes ont été lancées le 17 octobre 2014<sup>53</sup>. Sur 38 mesures antidumping adoptées par la Commission eurasiatique, 12 concernent directement l'Ukraine qui est ainsi le deuxième pays le plus visé après la Chine qui comptabilise 16 mesures. Pourtant, et à la différence de la Chine, certaines mesures antidumping prises par la Russie à l'encontre de l'Ukraine sont portées au niveau multilatéral de l'ORD<sup>54</sup>. Si, au regard du droit de l'OMC, les mesures antidumping seront peut-être justifiées, il n'en demeure pas moins que, en totalisant près du 1/3 des mesures antidumping de l'UEEA, l'Ukraine apparaît comme étant particulièrement surveillée. Cet activisme de la Commission eurasiatique ne peut pas ne pas être mis en relation avec le conflit ouvert qui oppose la Russie à l'Ukraine.

La place importante accordée aux mesures antidumping révèle l'une des principales innovations de l'UEEA. À la différence de l'EurAsEC, il a été décidé de mettre en place une politique commerciale commune. La politique commerciale de l'UEEA ne se cantonne plus à une simple politique douanière mais fait montre d'une certaine ambition qui a d'ores et déjà porté ses fruits. Dorénavant, figure un Titre IX explicitement consacré à la « *politique commerciale extérieure* ». L'article 33 du traité UEEA, relatif aux « *buts et principes de la politique commerciale extérieure de l'Union* » prévoit que celle-ci a pour fin le développement et la diversification de l'économie des États membres et de faire de l'UEEA « *une organisation efficace et concurrentielle dans le cadre de l'économie mondiale* ». En revanche, aucune disposition ne s'attache expressément à déterminer le champ de la politique commerciale extérieure de l'UEEA<sup>55</sup>. Il ressort toutefois de la lecture des dispositions pertinentes, que celle-ci comprend les marchandises et les services<sup>56</sup>, même si les services restent fondamentalement de la compétence nationale. L'UEEA ne dispose, en effet, que d'une compétence de coordination dans le domaine du commerce des services avec les pays tiers (art. 38 UEEA)<sup>57</sup> et cette coordination n'implique pas « *une compétence supranationale de l'Union dans de ce domaine* »<sup>58</sup>. D'ailleurs, et pour s'assurer de la préservation des compétences nationales en la matière, le Protocole n° 16, en son paragraphe 47, prévoit que « *les États membres déterminent par eux-mêmes leur politique commerciale extérieure dans le domaine du commerce des services, de l'établissement, de l'activité et des investissements avec les États tiers* »<sup>59</sup>.

Cette politique commerciale extérieure peut se prévaloir de quelques réalisations. Outre son versant défensif et lié aux mesures de défense commerciale, l'UEEA a entrepris de

---

<sup>53</sup> Pour un tableau récapitulatif des mesures antidumping adoptées par la Commission eurasiatique, cf., <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/rassledovaniya/AD-19/default.aspx> (en russe).

<sup>54</sup> Sur le contentieux OMC, V., ce numéro, la contribution de C. CREPET-DAIGREMONT.

<sup>55</sup> Contrairement à l'article 207 TFUE par exemple.

<sup>56</sup> Cf., article 33, §2.

<sup>57</sup> Pour être tout à fait exact, ce sont les États membres eux-mêmes qui assurent entre eux cette coordination du commerce des services à l'égard des tiers.

<sup>58</sup> Article 38, al. 2.

<sup>59</sup> Le sens de ces termes, peut-être obscur, est précisé au §6 du protocole.

négocier un certain nombre d'accords commerciaux avec les États tiers. L'article 33, paragraphe 3 du traité prévoit en effet que « *la politique économique extérieure se réalise en concluant, seule ou avec les États membres [...] des accords internationaux avec des tierces parties, en participant à des organisations internationales ou en prenant des mesures autonomes* ». Il ajoute que « *l'Union est responsable de l'exécution des obligations issues des traités internationaux qu'elle a conclus et exerce ses droits dans le cadre de ces traités* ». L'UEEA a donc, dès ses début, tenté de tisser des liens avec des États tiers, du moins ceux qui n'accordent pas une importance manifeste aux crises ukrainiennes. C'est ainsi que, dès 2015, l'UEEA a signé un accord de libre-échange avec le Vietnam, qui est entré en vigueur le 5 octobre 2016. Cet accord, souple et ambitieux, a pour objectif de « *liberalise and facilitate trade in goods between the Parties through, inter alia, reduction of tariff and non-tariff barriers and simplification of customs formalities* » (art. 1.3), mais aussi de faciliter le commerce des services, de développer et de protéger les investissements. D'autres accords, ont été signés par la suite, et l'année 2018 s'est avérée être particulièrement fructueuse. L'UEEA a ainsi signé un accord de coopération économique et commerciale avec la Chine<sup>60</sup>, ainsi qu'un accord intérimaire visant à la formation d'une zone de libre-échange avec l'Iran, qui s'inspire fortement de l'accord conclu avec le Vietnam. Des pourparlers sont également en cours avec l'Égypte, l'Inde et la Serbie où, pour cette dernière, subsiste la difficulté de la compatibilité de cet hypothétique accord avec son accession à l'UE<sup>61</sup>.

Sans qu'il soit possible de détailler plus avant les politiques communes ou les politiques de coopération menées dans le cadre de l'UEEA, on se doit d'ajouter que, malgré des succès incontestables, le modèle d'intégration trouve certaines limites. Malgré la volonté affichée de réaliser en 5 années ce que l'Union européenne a mis 50 à faire, des verrous ont été soigneusement installés précisément afin d'éviter tout emballement intégratif. Certes, le modèle de l'UE n'est pas l'alpha et l'oméga de l'intégration et celle-ci, pour être couronnée de succès, doit s'adapter au contexte culturel de la zone concernée. Il n'en demeure pas moins que la pratique européenne donne un certain nombre de clefs qui, grâce au recul de l'expérience, permettent d'affirmer que les garde-fous mis en place dans l'UEEA vont probablement entraver une dynamique d'intégration.

### **III – Une intégration mesurée**

La création de l'UEEA marque incontestablement un sursaut d'ambition dans la constitution d'une zone d'intégration régionale par rapport à l'époque de la CEI. Les objectifs en termes de politiques publiques sont d'ailleurs conséquents. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera que l'UEEA est censée mettre en place une politique macroéconomique, une politique monétaire, fiscale, une politique commune dans le domaine de l'énergie, des transports, des marchés publics, ou encore dans le domaine de la circulation des travailleurs. Ces objectifs – quoi qu'en disent les zéloteurs du traité d'Astana – sont en réalité des objectifs de long terme et ceux-ci ne pourront être atteints qu'après de lourdes concessions et des négociations interminables. En effet, l'UEEA, « *delivers only a general road map for future*

---

<sup>60</sup> Cet accord, outre des mesures de facilitations en matière douanière, de marchandise ou de protection de la propriété intellectuelle, met en place certaines règles dans le domaine du droit de la concurrence, de la coopération sectorielle (notamment dans l'e-commerce) et de coopération administrative.

<sup>61</sup> L'UEEA, et surtout la Russie, fait donc pression pour que la Serbie conclue un accord de coopération avant son intégration dans l'UE [<https://ria.ru/economy/20180213/1514563467.html>].

*developments, with few specific and immediate obligations* »<sup>62</sup> et l'on ne saurait que trop insister sur les faiblesses de l'intégration (A) auxquelles s'ajoute, parfois, la tentation de l'unilatéral (B).

## **A – Des faiblesses intégratives**

Si l'on se place du point de vue de l'efficacité de l'intégration, deux principales faiblesses doivent être soulignées : la dominante intergouvernementale (1) et les insuffisances du contrôle juridictionnel (2).

### **1 – La dominante intergouvernementale**

La dominante intergouvernementale est particulièrement nette dans le cadre du processus décisionnel. Tout d'abord, le principe demeure celui de l'unanimité, ce qui permet mécaniquement de limiter l'engagement des États membres<sup>63</sup>. On sait que la règle unanimiste – matérialisée dans le traité par le recours au consensus – est celle qui permet de défendre le plus rigoureusement possible sa souveraineté. Chaque État dispose donc d'un droit de veto à tous les stades de la procédure, hormis au sein du collège de la Commission et uniquement pour certains domaines de compétences et certains types de décisions<sup>64</sup>. Il est vrai qu'il était difficile pour les États membres de l'UEEA d'accepter la règle de la majorité. D'une part, car celle-ci risquerait de favoriser la Russie, puissance principale de l'Organisation et, d'autre part, car on sait ces États très attachés à leur souveraineté et n'ayant pas encore de culture de la coopération et de l'intégration de grande ampleur. Il n'en demeure pas moins que le recours systématique à l'unanimité constitue mécaniquement un facteur de blocage.

Ensuite, se dégage du système institutionnel de l'UEEA un principe de verticalité. Il n'y a pas de « triangle institutionnel » comparable à celui qui prévaut dans l'UE. En réalité, subsiste systématiquement une faculté d'appel à l'égard d'un organe plus intergouvernemental, remontant ainsi jusqu'au Conseil interétatique, mécanisme que l'on qualifie généralement d'« ascenseur biélorusse », en raison du fait qu'il est le résultat d'une exigence de la Biélorussie. Cette verticalité témoigne d'une sorte de tutelle ou de supervision intergouvernementale à tous les stades de la procédure<sup>65</sup>. L'absence d'un parlement – qui ne doit guère surprendre eu égard à la nature des régimes politiques des États membres de l'UEEA – ne permettant pas de compenser cette verticalité intergouvernementale. Là encore, la dynamique de l'intégration pourrait être entravée par des résistances intergouvernementales qui se sont déjà fait jour<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> R. DRAGNEVA et K. WOLCZUK, « The Eurasian Economic Union. Deals, Rules and the Exercise of Power », préc., p. 20.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Le collège de la Commission vote par principe à la majorité des 2/3, sauf lorsqu'il s'agit d'une question relevant du Protocole n° 2 du règlement de travail de la Commission (décision du Conseil économique suprême n° 98 adoptée le 23 décembre 2014) et relatif à la *Liste des questions sensibles pour lesquelles les décisions du Collège sont prises par consensus*. Cette liste est considérable puisqu'elle va jusqu'à considérer que les décisions d'approbation de la méthodologie statistique en matière de commerce extérieur et de commerce entre États membres constituent une question sensible et partant, nécessite un vote par consensus.

<sup>65</sup> Sur cette verticalité, cf., M. KARLIUK, « The Eurasian Economic Union: An EU-Like Legal Order in the Post-Soviet Space? », préc., p. 10.

<sup>66</sup> Cf., *infra*.

Enfin, au titre de la nomenclature des actes, s'il figure bien entendu des actes unilatéraux<sup>67</sup>, on ne peut qu'être frappé de l'usage qui est fait en pratique de la technique des accords internationaux d'exécution. Certes, la technique en elle-même n'est pas nouvelle et on la retrouve par exemple dans l'UE<sup>68</sup>. Au sein de l'UEEA cependant, elle est régulièrement utilisée pour légiférer dans ce qui pourrait relever du droit commun de l'intégration dans l'espace eurasiatique et fait l'objet de dispositions spécifiques dans le cadre de l'UEEA<sup>69</sup>. À titre d'exemple, ont ainsi été adoptés sur la base d'un accord international entre États membres : le code douanier de 2017<sup>70</sup>, des règles relatives à la coordination en matière de droits de propriété intellectuelle<sup>71</sup>, des règles relatives aux droits d'auteurs et droits voisins<sup>72</sup>, la mise en place d'un cadre pour la libre circulation des produits pharmaceutiques<sup>73</sup>, un accord sur le marquage et l'identification des marchandises<sup>74</sup> et même des accords dans des domaines tout à fait spécifiques, comme la sélection et l'élevage des animaux<sup>75</sup>. Certes, à l'inverse de ce qui a pu prévaloir au sein de la CEI<sup>76</sup>, les accords internationaux d'exécution conclus entre États membres ne sont plus la norme au sein de l'UEEA. Cette technique continue cependant d'être utilisée et donne l'occasion aux États de multiplier leur faculté de blocage non seulement au niveau de la signature mais aussi à l'occasion de l'accomplissement des formalités internes de ratification.

## 2 – Les insuffisances du contrôle juridictionnel

L'adoption du traité sur l'UEEA a été l'occasion d'infléchir sérieusement l'efficacité potentielle du contrôle juridictionnel de la Cour. Si l'on devait résumer en quelques mots l'esprit de la réforme induite par ce nouveau traité par rapport à la Cour de l'EurAsEC, on pourrait dire qu'elle a tâché de limiter drastiquement les techniques d'intégration par le droit qui auraient pu être utilisées par la Cour de l'UEEA.

---

<sup>67</sup> La nomenclature de l'UEEA comprend quatre types d'actes : les règlements, qui ont un « *caractère administrativo-organisationnel* » (art. 2) ; les décisions, qui contiennent des dispositions de nature « *normativo-juridique* » ; les recommandations dont la définition n'est pas précisée dans le traité mais qui n'ont pas, en pratique, de caractère contraignant ; les accords conclus dans le cadre de l'Union et avec les pays tiers.

<sup>68</sup> On se souvient des conventions de l'article K3 issu du traité de Maastricht.

<sup>69</sup> Cf., les articles 6 et 7. Sont également visés les accords internationaux conclus avec les pays tiers.

<sup>70</sup> Il s'agit, plus exactement du traité du 11 avril 2017 sur le Code douanier de l'Union économique eurasiatique [Dogovor o Tamoženom kodekse Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza]. On notera qu'il fait tout de même 1200 pages.

<sup>71</sup> Il s'agit du traité du 8 septembre 2015 sur la coordination des actions visant à défendre les droits de propriété intellectuelle dans les pays de l'Union économique eurasiatique [Dogovor o koordinaciji dejstvij po zaštite prav na ob'ekty intellektual'noj sobstvennosti v stranah Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza]. Il vise spécifiquement la lutte contre les produits de contrebande.

<sup>72</sup> Cf., l'accord conclu le 10 novembre 2017 et relatif à la gestion collective des droits d'auteurs et des droits voisins [Soglašenje o porâdke upravleniâ avtorskimi i smežnymi pravami na kolektivnoj osnove].

<sup>73</sup> Cf., l'accord conclu le 23 décembre 2014 et relatif aux principes et règles communes en matière de circulation des médicaments dans l'Union économique eurasiatique [Soglašenje o edinyh principah i pravilah obrašeniâ lekarstvennyh sredstv v ramkah Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza].

<sup>74</sup> Il s'agit d'un accord du 2 février 2018 sur le marquage et l'identification des marchandises dans l'Union économique eurasiatique [Soglašenje o markirovke tovarov sredstvami identifikacii v Evrazijskom èkonomičeskom soûze].

<sup>75</sup> Il ne s'agit encore que d'un projet d'accord sur la sélection des animaux de ferme [Soglašeniâ ob unifikacii selekcionno-plemnoj raboty s sel'skohozâjstvennymi životnymi v ramkah Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza].

<sup>76</sup> Cf., H. FLAVIER, « Russia's Normative Influence over Post-Soviet States: The Examples of Belarus and Ukraine », préc.

Certes, on note certains éléments de continuité avec la Cour de l'EurAsEC. La Cour de l'UEEA est ainsi compétente pour connaître des recours directs interétatiques et ceux formés contre des décisions rendues par des organes de l'Union et en particulier contre les décisions de la Commission<sup>77</sup>. Elle est également compétente pour connaître des recours des entités économique de l'Union, qui, à la différence des États, doivent justifier d'un intérêt à agir. Les opérateurs économiques peuvent ainsi saisir directement la Cour à l'encontre d'une décision de la Commission qui violerait « *les droits et intérêts légaux de l'entité économique dans le domaine d'une activité entrepreneuriale ou économique* »<sup>78</sup>. La saisine de la Cour ne peut toutefois se faire qu'à l'issue d'un recours gracieux devant l'État membre concerné ou devant la Commission et celui-ci doit d'abord se régler à travers « *des consultations, des négociations et tout autre moyen* »<sup>79</sup>. Afin d'éviter toute manœuvre dilatoire, il a été prévu que l'État membre ou la Commission ont un délai de trois mois pour apporter une réponse dans cette phase pré-juridictionnelle. En l'absence de réponse, l'opérateur économique est en droit de saisir directement la Cour<sup>80</sup>, à ceci près que cette dernière n'a pas, comme son prédécesseur, compétence d'annulation directe d'un acte de l'Union<sup>81</sup>.

Pour le reste, c'est une Cour bien différente de celle de l'EurAsEC<sup>82</sup>. Cette dernière pouvait en effet être saisie sur la base d'un renvoi préjudiciel. Il est vrai que la technique du renvoi préjudiciel, telle qu'elle existait au sein de l'EurAsEC, était moins ambitieuse que celle qui prévaut au sein de l'UE. En effet, dans l'accord du 9 décembre 2010 relatif à la saisine de la Cour par des entités économiques<sup>83</sup>, l'article 3 avait mis en place un renvoi préjudiciel. Celui-ci était certes limité aux juridictions suprêmes des États membres et devait concerner l'application des traités conclus dans le cadre de l'Union douanière et les actes de la Commission de l'Union douanière « *portant atteinte aux droits et aux intérêts juridiques d'une entité économique, si ces questions ont une incidence substantielle sur l'issue du litige* »<sup>84</sup>. Et même si, en pratique, peu de renvois préjudiciels sont parvenus jusqu'au terme de la procédure<sup>85</sup>, rien n'empêchait de penser que peu à peu, cette technique d'intégration

---

<sup>77</sup> Protocole n° 2 sur le statut de la Cour de l'UEEA, spécialement, §§39 et s.

<sup>78</sup> *Ibid.*, §39.

<sup>79</sup> *Ibid.*, §43.

<sup>80</sup> *Ibid.*, §44.

<sup>81</sup> *Ibid.*, §102. En revanche, pour les actes de la Commission par exemple, cette dernière doit tirer les conséquences de la décision de la Cour dans un délai de 60 jour maximum (§111, al. 2). On ne peut donc pas dire que les décisions de la Cour soient sans effet. Mais rien n'empêche la Commission de prendre un nouvel acte qui ne respecte pas non plus le droit de l'Union et ainsi peut-être d'avoir à faire à une nouvelle procédure.

<sup>82</sup> D'autant plus différente qu'il n'y a pas eu formellement de mécanisme de succession avec la Cour de l'EurAsEC. À ce propos : E. DIYACHENKO et K. ENTIN, « The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives », *Russian Law Journal*, vol. 5, n° 2, 2017, pp. 53-74 [<https://doi.org/10.17589/2309-8678-2017-5-2-53-74>]; A. S. ISPOLINOV, « Le Statut de la Cour de l'UEEA comme reflet des craintes et des hésitations des États membres de l'Union économique eurasiatique », *Droit – Revue de l'École supérieure d'économie*, n°4, 2016, pp. 152-166 [Statut Suda EAÈS kak otrazhenie opasenij i somnenij gosudarstv-členov Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza, *Pravo – Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*] [<http://doi.org/10.17323/2072-8166.2016.4.152.166>].

<sup>83</sup> Pour être complet, il s'agit de l'accord relatif à la saisine de la Cour de la Communauté économique eurasiatique par les entités économiques concernant les différends nés dans le cadre de l'Union douanière et des spécificités procédurales qui leur sont liées [Dogovor ob obrašenij v Sud Evrazijskogo èkonomičeskogo soobšestva hozâjstvuiših sub"ektov po sporam v ramkah Tamožennogo soûza i osobennostâh sudoproizvodstva po nim].

<sup>84</sup> Article 3, §1 dudit accord.

<sup>85</sup> Sur ces éléments statistiques, cf., E. DIYACHENKO et K. ENTIN, « The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives », préc.

fonctionnelle par le droit et par le contentieux aurait pu prospérer. L'établissement du renvoi préjudiciel était donc un événement tout à fait inédit dans une région dont on connaît la méfiance à l'égard de tout contrôle juridictionnel et la tendance à donner la primauté à la décision politique, qui serait par principe supérieure au droit<sup>86</sup>. L'EurAsEC ouvrait la porte – ou du moins l'entrouvrait – à un début de contrôle juridictionnel supranational.

L'extension du champ de la coopération par l'adoption du traité sur l'UEEA a eu pour corolaire la limitation de certains facteurs d'intégration au rang desquels fait partie la question préjudicielle. Celle-ci a donc purement et simplement été supprimée. Il ne subsiste plus qu'un ersatz de cette procédure qui n'est plus du tout préjudicielle. Le dialogue entre les juges nationaux – fussent-ils suprêmes – et la Cour de l'UEEA est terminé, cette dernière s'étant vu formellement interdire tout pouvoir d'interprétation des traités. Le paragraphe 46 du protocole n° 2 sur le statut de la Cour lui permet en effet, sur saisine d'un État membre<sup>87</sup> ou d'un organe l'Union, seulement de « clarifier » des dispositions du traité, des accords conclus dans le cadre de l'Union et les décisions des organes de l'Union et non de les interpréter. Ce recours, que l'on peut appeler recours en clarification, n'a que la valeur d'un avis<sup>88</sup>. La relativisation de l'importance de l'interprétation juridictionnelle dans le cadre de l'UEEA est amplifiée par le fait que le paragraphe 47 du statut « ne prive pas les États membres du droit d'interpréter collectivement les traités internationaux ». L'idée selon laquelle la Cour de l'UEEA est privée de son droit – naturel pourrait-on dire – à interpréter le traité est corroboré par le fait que le statut de la Cour de l'EurAsEC, à l'article 13, paragraphe 3 disposait que « la Cour interprète les dispositions des accords conclus dans le cadre de l'EurAsEC et les décisions des organes de l'EurAsEC ». Enfin, pour finir de se convaincre, la mission essentielle de la Cour de l'UEEA consiste à, non pas interpréter les traités, mais à assurer « l'application uniforme » du traité. Aucune référence à une compétence interprétative ne subsiste.

Au final, le traité sur l'UEEA a mis en œuvre un nombre important de barrières à ce qui aurait pu entraîner un effet de *spill over* juridictionnel. La différence entre *clarification* (réservée à la Cour) et *interprétation* (réservée aux États membres) ne convainc pas et ne peut s'expliquer que par cette volonté politique de limiter les pouvoirs du juge. Cette évolution est assez révélatrice de la nature de cette intégration régionale : celle-ci, à la différence de l'UE, passe davantage par le politique que par le droit. Cette nature est peut-être adaptée aux sociétés et aux régimes politiques de l'Union économique eurasiatique. Mais du point de vue des techniques de l'intégration, il s'agit certainement d'une défaillance.

---

<sup>86</sup> La Commission ne peut donc plus saisir la Cour afin de lui faire constater les éventuelles violations du traité par les États membres.

<sup>87</sup> Chaque État membre décide des organes internes qui pourront saisir la Cour. Il s'agit généralement du Ministère de la justice à l'exception du Kazakhstan (§49 du statut). On ne partage l'opinion d'E. DIYACHENKO et K. ENTIN (préc., spé. p. 62) qui estiment que cette faculté pourrait permettre de compenser la suppression de la question préjudicielle. En effet, il nous semble que la limitation de la saisine aux seuls organes internes choisis par le gouvernement ne pourra pas être de nature équivalente à une d'une saisine juridictionnelle prévue par les traités, ne serait-ce que parce que le choix de ces organes sera minutieusement fait par les gouvernements nationaux et pourra être changée à tout moment. On est bien loin d'une intégration juridictionnelle comparable à celle qui aurait pu résulter du maintien de la question préjudicielle.

<sup>88</sup> La Cour, à l'issue des recours en clarification, rend une décision qualifiée d'« avis consultatif de la Cour » (konsultatívnoe zaključenie Suda) selon l'article 1 du règlement de la Cour de 2014, ce qui ne laisse guère de doute sur sa valeur de pure recommandation. La lecture du §98 du statut de la Cour quant à lui, est encore plus clair : « l'avis consultatif du recours en clarification a un caractère recommandatif ».

Ces défaillances structurelles, qu'il s'agisse du caractère fortement intergouvernemental ou des limitations du pouvoir juridictionnel, semblent d'autant plus problématiques qu'elles sont amplifiées par des comportements unilatéraux de certains États membres qui entravent parfois cette construction collective.

## **B – La tentation de l'unilatéral**

Avant tout développement, on souhaiterait préciser que l'on peut analyser l'UEEA en dehors du seul prisme des ambitions géopolitiques russes. Contrairement à ce que l'on entend parfois, on ne saurait souscrire à l'idée selon laquelle cette Union eurasiatique serait une Union soviétique mise au goût du jour et qui n'aurait bénéficié que d'un toilettage minime. Les projets de société sont fondamentalement différents et il suffit pour s'en convaincre de constater que, notamment, la Biélorussie et le Kazakhstan sont très actifs dans cette Union et qu'ils utilisent largement les pouvoirs de blocage dont ils disposent<sup>89</sup>. Il est cependant vrai que l'adoption, par la Russie, d'un certain nombre de décisions unilatérales freinent inmanquablement la dynamique d'intégration. Hormis le cas extraordinaire de l'Ukraine, des agissements de la Russie, directement ou indirectement, ont limité sensiblement la portée de l'intégration et donc, corrélativement, son intérêt. Cette tentation de l'unilatéral peut être esquissée selon deux perspectives.

En premier lieu, de multiples décisions de politique étrangère ont été prises par la Russie et ont affecté sans aucun doute l'Union économique eurasiatique. Au premier rang de ces décisions, on peut citer le cas des sanctions-miroir adoptées par la Russie en réactions aux contre-mesures occidentales intervenues suite à l'annexion de la Crimée et au conflit de basse intensité dans le Donbass. Il n'y a eu aucune coordination dans le cadre de l'UEEA en la matière. Certes, il est vrai que l'article 40, paragraphe 2 du traité prévoit que : « *dans les cas prévus par les traités internationaux des États membres avec des tiers conclu avant le 1er Janvier 2015, les États membres ont le droit d'adopter unilatéralement des contre-mesures* », mais uniquement « *à condition que de telles contremesures ne violent pas les dispositions du présent accord* ». On pourrait dire que ces mesures unilatérales ne violent pas le traité dès lors qu'elles relèvent des exceptions de politique étrangère liées aux tensions internationales prévues notamment en matière de service, de transport<sup>90</sup> ou d'investissements<sup>91</sup>. En particulier, s'agissant des services, il est prévu que « *rien dans le présent chapitre ne doit être interprété comme [...] empêchant tout État membre d'entreprendre une action qu'il estime indispensable à la défense des intérêts fondamentaux de sa sécurité* » y compris les actes « *adoptés en temps de guerre ou de circonstances exceptionnelles dans les relations internationales* ». Étonnamment, aucune disposition ne traite spécifiquement des exceptions de politique étrangère liées aux tensions internationales à l'égard du commerce des marchandises. Quoi qu'il en soit, et quand bien même on considérerait ces mesures

---

<sup>89</sup> Cf., U. STAEGER et C. BOBOCEA, « Bureaucratic Authority and Mimesis: The Eurasian Economic Union's multiple integration logics », préc.

<sup>90</sup> Dans la seconde sous-annexe à la première annexe du protocole figurant à l'annexe n° 24 sur la coordination en matière de politique des transports, il est prévu que les opérateurs d'infrastructure peuvent refuser d'exécuter leur contrat en cas de « *menace pour la sécurité nationale ou en cas de circonstances exceptionnelles, de force majeure, d'actions militaires, de blocus, d'épidémies* » (§19).

<sup>91</sup> Le paragraphe 77 du Protocole n° 16 dispose en effet que « *les investisseurs ont le droit de percevoir une indemnité pour dommages subis par leurs investissements à cause de troubles civils, d'actions militaires, de révolution, d'insurrection, d'adoption de l'état d'urgence ou d'autres circonstances similaires situées sur le territoire d'une États membres* ».

unilatérales conformes au traité sur l'UEEA, il n'en demeure pas moins que ces mesures ont profondément affecté le fonctionnement du marché intérieur de l'UEEA. Aux fins d'éviter un contournement des contremesures russes par les marchés connexes, la Russie a en effet instauré un strict contrôle des marchandises en provenance des États membres de l'UEEA, parfois non sans arrière-pensées. On peut citer le cas de la « guerre du lait » qui a opposé la Russie à la Biélorussie pendant l'année 2018 où, invoquant ses normes sanitaires, Moscou a régulièrement menacé d'interdire l'importation de lait biélorusse<sup>92</sup>. La Biélorussie n'était pas en reste puisque, tout en restant conforme aux règles de provenance de l'Union douanière, elle a essayé d'exporter en 2014 des crevettes « biélorusses », alors même que le pays n'a pas d'accès à la mer<sup>93</sup>.

En second lieu, à côté de cet unilatéralisme de politique étrangère, est peu à peu apparu un unilatéralisme constitutionnel. On sait que la Cour constitutionnelle russe a eu tendance ces dernières années à réaffirmer la primauté de la constitution sur les traités internationaux. Cette position a été exprimée nettement dans un arrêt du 14 juillet 2015 relatif à la *Loi sur la ratification de la CEDH*<sup>94</sup> et réitérée dans l'arrêt *Youkos* du 19 janvier 2017<sup>95</sup>. La loi du 14 décembre 2015 en fait même une obligation à l'adresse de la Cour constitutionnelle<sup>96</sup>. On le sait, l'insistance avec laquelle la Cour rappelle la suprématie de la constitution russe est indétachable du conflit qui l'oppose à la Cour EDH dans le domaine du droit de vote des prisonniers<sup>97</sup>, qui est lui-même indissociable de l'agacement russe à l'égard de la CEDH et notamment à l'égard de certaines affaires à forte connotation politique qu'elle a eu à connaître<sup>98</sup>. L'UEEA pourrait être, à ses dépens, le dommage collatéral de ce bras-de-fer qui oppose la Russie et la Cour EDH. En insistant de manière non équivoque sur la primauté de la constitution russe, la Cour constitutionnelle offre ainsi à la Russie une motivation juridique pour justifier une violation du traité UEEA si l'une de ses dispositions devait être interprétée comme contraire à la constitution. Certes, on le sait, l'exception constitutionnelle n'est pas un motif valable de non-exécution d'une obligation internationale, qu'il s'agisse de la CEDH ou du traité sur l'UEEA. Il n'en demeure pas moins que le signal donné est celui d'une fragilisation l'engagement russe au sein de l'UEEA. Cette menace n'est d'ailleurs pas un cas d'école. À deux reprises, la Cour constitutionnelle russe a déjà fait prévaloir la constitution nationale au détriment de règles issues de l'Union douanière. Ce fut

---

<sup>92</sup> Sur la « guerre du lait », cf., par exemple, un article du journal « tut.by » du 6 juin 2018, intitulé « Commission économique eurasiatique : Les restrictions russes sur les livraisons de lait en provenance de Biélorussie pourraient violer le traité sur l'UEEA » [ЕЭК: Россиjskie ograničeniâ postavok moloka iz Belarusi imeût priznaki narušeniâ dogovora o EAËS], consulté sur [<https://news.tut.by/economics/595738.html?crnd=80010>].

<sup>93</sup> L'argument biélorusse reposait sur la règle de la « transformation substantielle ». Lesdites crevettes devenaient biélorusses au sens du droit douanier par le fait qu'elles étaient congelées en Biélorussie et, se faisant, avaient subies une transformation substantielle permettant ainsi d'éviter les sanctions. Cet argument, adroit sur le plan juridique, n'a cependant pas résisté à l'argument politique de Moscou, vigilante lorsqu'il s'agit de donner pleinement effet à ses contremesures. Cet unilatéralisme n'est pas nouveau : cf., le cas de la taxe de recyclage des véhicules (H. FLAVIER, « Russia's Normative Influence over Post-Soviet States: The Examples of Belarus and Ukraine », préc.).

<sup>94</sup> KSRF, 14 juillet 2015, n°21-P, *Loi sur la ratification de la CEDH*.

<sup>95</sup> KSRF, 19 janvier 2017, n°1-P, *Youkos*.

<sup>96</sup> Pour lire le texte de la loi (en russe) : <https://rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html>.

<sup>97</sup> CEDH, 4 juillet 2013, *Anchugov et Gladkov c/ Russie*, req. n° 11157/04.

<sup>98</sup> En dernier lieu, cf., CEDH, 21 mars 2017, *Z.A. et autres c/ Russie*, req. n° 61411/15, 61420/15, 61427/15 et 3028/16 ; CEDH, 15 novembre 2018, *Navalnyy c/ Russie*, req. n°29580/12.

le cas dans une affaire *Team Niinivirta AY* du 2 juillet 2013<sup>99</sup> dans laquelle la Cour n'a pas refusé la possibilité de contester une mesure douanière prise en application des règles de l'Union douanière au regard d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles, et notamment au regard du droit de propriété. De façon plus nette encore, dans une affaire *Exemption des droits de douane* du 3 mars 2015<sup>100</sup>, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a accepté de vérifier la conformité à la constitution d'une mesure douanière prise en application d'une décision de la Commission de l'EurAsEc et alors même que cette dernière avait fait l'objet d'un recours devant la Cour de l'EurAsEc en 2013<sup>101</sup>. L'ordonnance du 3 mars 2015 est en effet très claire à ce sujet. La Cour constitutionnelle russe estimant que « *la Fédération de Russie, détentrice de la souveraineté étatique et ayant conscience en même temps d'appartenir à la société internationale, peut participer à des unions internationales et leur donner une partie de ses prérogatives en accord avec les traités internationaux, si cela ne limite pas les droits et libertés de l'homme et du citoyen et ne méconnaît pas les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie* »<sup>102</sup>. Et de poursuivre, en toute logique, que « *la participation de la Fédération de Russie à l'Union douanière ne constitue pas un motif de dérogation aux principes de la suprématie de la constitution* »<sup>103</sup>. Ainsi, dès lors qu'une norme de droit international risque de porter atteinte à un droit ou une liberté garantis par la constitution ou aux fondements de l'ordre constitutionnels, la Cour constitutionnelle se réserve le droit de procéder à son contrôle. Elle en vient ainsi à conclure que, « *les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie, y compris les tribunaux* »<sup>104</sup> ne se voient pas privés de la faculté d'opérer un contrôle de constitutionnalité des règles issues de l'Union douanière.

La position de la Cour constitutionnelle russe est particulièrement remarquable. D'une part, en ce que rien dans ses statuts ne lui permettait explicitement d'exercer un contrôle de constitutionnalité direct ou indirect des traités internationaux. Cette lacune – complétée de manière prétorienne par la Cour constitutionnelle – a été l'une des causes de l'adoption de la loi du 14 décembre 2015. D'autre part, en ce qu'elle s'inscrit dans un mouvement de fermeture constitutionnelle et sans doute, plus largement, nationale. Certes, l'affirmation selon laquelle la primauté des traités internationaux ne s'étend pas à l'ordre juridique interne est tout à fait similaire à la position du Conseil constitutionnel ou de la Cour constitutionnelle allemande. En Russie, la signification est pourtant différente. Une lecture contextuelle de la position de la Cour constitutionnelle traduit une tendance générale à la fermeture de l'ordre juridique russe à l'égard du droit international et une prévalence de l'ordre constitutionnel national, dont on peut se demander s'il ne se confond pas parfois avec le concept d'intérêt supérieur de la nation. Si l'on peut comprendre l'intérêt – politique – de faire tout ce qui est possible pour limiter les effets de la CEDH dans son ordre juridique interne, cet activisme judicairo-constitutionnel a mécaniquement pour effet de fragiliser l'UEEA<sup>105</sup>. Ceci alors

<sup>99</sup> KSRF, 2 juillet 2013, n°1050-O, *Team Niinivirta AY*. De même, auparavant, cf., KSRF, 17 novembre 2011, n°1487 O-O, *Hudajazarova Murata Reimnazaroviča*.

<sup>100</sup> KSRF, 3 mars 2015, n°417-O, *Exemption de droits de douane*.

<sup>101</sup> Cf., <https://rg.ru/2014/02/26/reshenie-site-dok.html>.

<sup>102</sup> Paragraphe 2 de l'arrêt.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Paragraphe 5.

<sup>105</sup> Pour un point de vue similaire, cf., in fine, A. S. ISPOLINOV, « Le statut de la Cour de l'UEEA comme reflet des craintes et des doutes des États membres de l'Union économique eurasiatique », préc. [« Statut Suda EAËS kak otkrazenie opasenij i somnenij gosudarstv-členov Evrazijskogo èkonomičeskogo soûza », préc].

même que l'on sait combien cette organisation internationale naissante est importante aux yeux de Moscou et que la Cour de l'UEEA a d'ores et déjà été affaiblie par les traités eux-mêmes. Son devenir apparaît ainsi aléatoire.



### **Propos conclusifs : un devenir incertain**

Si l'on considère que le devenir est une action qui aboutit à un changement d'état, on peut s'interroger précisément sur le changement d'état dont l'UEEA aurait besoin afin que ses chances de réussites ne fassent plus de doutes. Dit autrement, est-il envisageable que les États membres de l'UEEA réussissent, à moyen terme, à passer d'une logique traditionnelle de coopération à celle, plus ambitieuse, d'intégration. S'il est indéniable que l'Union économique eurasiatique a constitué un saut qualitatif important – malgré certains reculs – il n'est pas encore totalement acquis que la dynamique d'intégration soit entrée dans les esprits. S'il est possible que de nombreux fonctionnaires de la Commission ou de la Cour adhèrent au projet d'intégration, il est loin d'être certain que celui-ci soit partagé à un niveau politique.

Il est d'ailleurs complexe d'analyser les perspectives de développement de l'UEEA par une analyse des discours politiques des acteurs de premier plan tant ceux-ci sont complexes à comprendre, mâtinés parfois d'une stratégie à plusieurs bandes ou parfois tout simplement émotionnels. À ce propos, l'exemple de la Biélorussie est tout à fait évocateur. Ainsi, régulièrement, A. Loukachenko affiche son mécontentement à l'égard de cette organisation et du fait que la Biélorussie ne serait pas bien traitée, en particulier par son voisin russe. En complément de ces critiques, le président biélorusse ajoute souvent qu'il souhaiterait plus d'intégration au sein de l'UEEA. Or, il est tout à fait possible que ces prises de positions ne soient que des postures, d'autant plus qu'A. Loukachenko est coutumier d'une parole parfois peu lisible, où il met en avant des questions de bon sens ou présentées comme telles<sup>106</sup>. En effet, quoi qu'en dise son chef d'État, il est peu probable que la Biélorussie soit prête à réaliser d'importants transferts de compétences au profit de l'Union économique eurasiatique, tant elle est jalouse d'une souveraineté fraîchement conquise.

Le projet intégratif porté par l'UEEA est également fragilisé du fait de l'accusation d'hégémonie ou de prétention à l'hégémonie de la part de la Russie. Il n'est pas question de vérifier et de tester cette hypothèse<sup>107</sup>, mais simplement de signaler les conditions qui nous paraissent nécessaires au succès de cette intégration. En effet, s'il y a peut-être une tentation de l'hégémonie, il nous semble que l'institutionnalisation de la coopération par le biais d'une organisation internationale constitue de toutes façons une protection à l'égard de l'hégémonie russe, malgré les déséquilibres institutionnels constatés au sein de l'Union économique

---

<sup>106</sup> Pour un exemple de colère d'A. Loukachenko en plein sommet, on consultera les articles suivants (en russe): <https://ria.ru/20181206/1547511984.html> ou encore <https://naviny.by/article/20181206/1544115557-lukashenko-publichno-atakoval-putina-potom-dal-zadny-vrode-kak>.

<sup>107</sup> À ce propos, cf., K. KIRKHAM, « The Formation of the Eurasian Economic Union: How Successful is the Russian Regional Hegemony? », *Journal of Eurasian Studies*, vol. 7, n° 2, 2016, pp. 111-128, [<http://dx.doi.org/10.1016/j.euras.2015.06.002>] ; D. Svarin, « The Construction of 'Geopolitical Spaces' in Russian Foreign Policy Discourse Before and After the Ukraine Crisis », *Journal of Eurasian Studies*, vol. 7, n° 2, 2016, pp. 129-140, [<http://dx.doi.org/10.1016/j.euras.2015.11.002>].

eurasiatique. Cela étant, et afin de rassurer, peut-être qu'il serait bienvenu que Moscou donne à ces partenaires des signes de bienveillance clairs et significatifs. Supprimer un certain nombre de dérogations et d'exceptions dans le domaine de l'énergie serait ainsi perçu comme un gage d'amitié et de volonté de coopération à l'adresse des autres États membres.

Mais de façon plus profonde, la seule garantie d'un approfondissement réel et durable d'une intégration opérant un saut qualitatif important, demeure l'appropriation collective de ce projet. Or, c'est précisément sur ce point que l'UEEA est en perte de vitesse. La volonté de protéger la souveraineté contre l'intégration dans l'UEEA est vu aussi comme un moyen de protéger sa souveraineté contre la Russie. Le déséquilibre des puissances à l'intérieur de cet ensemble régional et le passé soviétique dans lequel des États aujourd'hui indépendants faisaient partie d'un seul ensemble ne milite pas dans le sens d'une relation apaisée de confiance mutuelle. Cette appropriation collective devrait s'adresser non seulement aux gouvernants mais aussi aux populations des États membres. Elle permettrait ainsi de conférer une véritable légitimité à ce projet d'intégration. En l'absence de véritable politique publique visant à faire adhérer les citoyens de l'UEEA, ce projet, à terme, et malgré la nature plutôt autoritaire des régimes, risque de stagner, voire de régresser. Cette appropriation collective complèterait l'institutionnalisation des relations entre les puissances parties prenantes de ce processus. Ce lien entre institutionnalisation et appropriation permettrait sans doute de contenir – au moins partiellement – les tentations hégémoniques russes. Cette démarche prendra du temps et nécessitera de la volonté. Il n'est pas certains que les États membres en soient dotés.