



**HAL**  
open science

# L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique: quelles relations?

Hugo Flavier

► **To cite this version:**

Hugo Flavier. L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique: quelles relations?. Olivier Delas (dir.), Relations commerciales internationales. L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la nouvelle route de la soie, 2020, 978-2-8027-6846-3. hal-03250994

**HAL Id: hal-03250994**

**<https://hal.science/hal-03250994v1>**

Submitted on 15 Apr 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

## L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique : quelles relations ?

**Hugo Flavier, « L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique : quelles relations ? » in Delas, O. (dir.), *Relations commerciales internationales*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 287-307**

À l'heure où Vladimir Poutine s'apprête à procéder, à marche forcée, à une importante révision de la Constitution russe qui lui permettrait de rester en poste jusqu'en 2036<sup>1</sup>, et où les relations de l'occident avec la Russie se sont fortement dégradées ces dernières années, il semble opportun de s'interroger sur l'étendue, la nature et surtout la possibilité d'une relation entre ces deux organisations que sont l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique (UEEA).

L'UEEA, fondée en octobre 2014 par le traité d'Astana, a pour finalités, si l'on en croit son préambule, d'« *assurer la solidarité et d'approfondir la coopération entre ses peuples en respectant leur histoire, leur culture et leurs tradition* ». L'un des objectifs fondamentaux consiste, selon l'article 4 TUEEA, à former « *un marché unique des biens, des services, du capital et du travail* » ainsi que d'assurer la « *modernisation, la coopération et le renforcement des capacités de concurrence des économies nationales* ». Ces finalités apparaissent assez éloignées des objectifs plus politiques et sociétaux que l'on retrouve dans les préambules du TUE et du TFUE. Dans l'UEEA, point de référence à une histoire commune, qu'elle soit ancestrale ou plus récente, comme la chute de l'Union soviétique ; point de référence aux peuples compris comme acteurs de l'intégration ; point de référence non plus au rôle que pourrait jouer l'UEEA sur la scène internationale. Cette brève comparaison donne une série d'indices sur les objectifs affichés de ces deux organisations et en souligne les divergences. L'Union économique eurasiatique n'a pas souhaité s'inscrire dans une histoire, qu'elle soit tragique ou glorieuse, ni dans un inconscient collectif qui fédérerait les peuples des États membres. Cela a de quoi surprendre : comment des pays anciennement soviétiques dont certains, comme la Biélorussie, présentent encore le passé soviétique comme un illustre passé, n'y font pas référence et ne s'embarrassent même plus de l'éternel leitmotiv de l'« *amitié des peuples* » ? Il est clair que l'intégration eurasiatique repose sur une rationalité bien différente, plus pragmatique, plus prosaïque et basée presque exclusivement sur des considérations économiques.

---

<sup>1</sup> Cette révision, dont le processus n'est pas tout à fait achevé pour cause de Covid-19, a été préparée à la hâte et menée à marche forcée : Vladimir Poutine a fait usage de son droit de message à l'Assemblée fédérale le 15 janvier 2020 en proposant une révision de la constitution ; le projet de révision a été déposé le 20 janvier et approuvé par les deux chambres en moins de deux mois ; il a été signé par le président le 14 mars 2020.

Par-delà ces objectifs concrets de formation d'une zone d'intégration économique, les motivations à la création de cette zone peuvent être, si l'on simplifie, de deux ordres. En premier lieu, cette Union a été l'occasion pour les États membres d'organiser un processus d'intégration ancien, mais confus et globalement inefficace. Si l'on revient, ne serait-ce que l'espace d'un instant, à la Communauté des États indépendants, fondée à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, celle-ci n'avait initialement pas prévu d'institutions communes. Il s'agissait plutôt d'une procédure de divorce à l'amiable dans laquelle il était clairement précisé, à l'article 1, que « *la Communauté n'est ni un État ni ne détient des compétences supranationales* ». Il s'agissait d'un cadre souple organisant des rencontres et des échanges entre anciennes Républiques soviétiques plutôt que d'une véritable organisation internationale capable d'adopter des actes unilatéraux contraignants pour ses membres. Les accords de coopération conclus sous l'égide de la CEI, souvent peu effectifs, n'étaient, eux non plus, guères satisfaisants. Les années 2000 ont donc été mises à profit pour surmonter cette ineffectivité, construire l'idée eurasiatique et lui donner un contenu. Celle-ci s'appuie sur un mythe fondateur, celui du discours de Nursultan Nazabaev qui, devant les étudiants de l'Université de Lomonossov le 29 mars 1994, proposait de construire un espace commun qu'il appelait « *Union eurasiatique* ». La conclusion entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, en octobre 2000, du Traité établissant la Communauté économique eurasiatique (EurAsEC) aura permis d'institutionnaliser cette « Union eurasiatique » en mettant en place un Conseil interétatique, un Comité d'intégration, une Assemblée interparlementaire et une Cour de la Communauté. Le 6 octobre 2007, Russie, Biélorussie et Kazakhstan concluent, dans le cadre de l'EurAsEC, deux traités visant à établir une union douanière et confient à une Commission de l'Union douanière le soin d'en assurer la mise en œuvre. Cette implication des États membres, qui cette fois-ci fut réelle, aboutira à ce que l'Union douanière soit effective au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et que cette dernière soit administrée dorénavant par une Commission aux moyens renforcés : la Commission économique eurasiatique<sup>2</sup>. Enfin, le 29 mai 2014, l'Union économique eurasiatique voit le jour, au moment même de l'annexion de la Crimée. Cette difficulté à institutionnaliser les relations entre ces États dans le cadre d'une organisation fonctionnelle révèle les difficultés de ces pays nouvellement indépendants à s'associer dans une organisation reposant sur une logique d'intégration, fût-elle limitée à l'économie. Les craintes qu'ils manifestent à l'égard de la Russie peuvent expliquer ces réticences qui apparaissent d'autant plus justifiées depuis l'annexion de la Crimée et le maintien sous tension de l'Ukraine dans un conflit de basse intensité<sup>3</sup>. Le traité sur l'UEEA acte donc cette volonté de mettre en ordre ces relations conventionnelles chaotiques.

En second lieu, l'autre motivation à la création de l'UEEA peut être recherchée dans une stratégie véritablement géopolitique russe. Ce second facteur explicatif met l'accent sur le fait que, malgré l'exclusion des questions politiques par le traité sur l'UEEA, le projet eurasiatique relève aussi d'une politique étrangère russe. Il faut se souvenir que les premières

---

<sup>2</sup> Cette dernière succède à la Commission de l'Union douanière et a été instituée, par traité, le 18 novembre 2011. Il est précisé que ses décisions doivent se fonder sur des considérations économiques et qu'elles devront prendre en compte « *les intérêts nationaux des Parties* ».

<sup>3</sup> Sur ce conflit, cf., M. Boulègue, « La guerre dans le Donbass trois ans après les Accords de Minsk 2 », *Revue Défense Nationale*, 2018/4, pp. 107 et s ; I. Shukan, « La réintégration politique du Donbass en Ukraine est-elle vouée à l'échec ? », *Les Champs de Mars*, 2017/1, pp. 195 et s.

tentatives d'union, au cours des années 2000, furent concomitantes de sérieuses crises impliquant systématiquement la Russie. Qu'il s'agisse de la guerre du gaz avec l'Ukraine en 2006, de la guerre russo-géorgienne pendant les jeux olympiques de 2008, ou du conflit russo-ukrainien qui a débuté en 2014. Par la constitution d'un bloc économique dont elle serait le centre, la Russie entend rester au cœur des relations économiques et politiques des anciennes Républiques soviétiques, alors qu'elle est prise en étau entre une Chine toujours plus présente et une Europe qui, quoi qu'on en dise, reste attirante pour son marché et pour les valeurs qu'elle porte<sup>4</sup>. Ce rêve russe, suivi à reculons par le Kazakhstan, la Biélorussie, l'Arménie et le Kirghizistan, consiste à créer un bloc économique générateur, à terme, d'interdépendances économiques, et donc politiques. Il s'agit d'établir non seulement une union douanière, mais aussi un marché intérieur libéralisant la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs, ainsi qu'une harmonisation de certaines politiques communes comme l'énergie, les transports, les produits pharmaceutiques, la propriété intellectuelle ou l'industrie agro-alimentaire. La constitution de ce bloc entretiendrait également le lien entre des pays partageant une culture et une langue commune et permettrait à la Russie de se ménager une aire d'influence, alors même qu'elle est en perte de vitesse, nonobstant ses capacités d'intervention à l'étranger, en Ukraine, en Syrie ou au Venezuela pour ne citer que les cas les plus symptomatiques.

Ce rêve russe est cependant encore loin d'avoir tenu toutes ses promesses. Le marché eurasiatique demeure désuni et de premières difficultés se sont fait jour dès les débuts de l'UEEA. Ainsi, les biélorusses comme les kazakhstanaï, se sont plaints des impacts tarifaires sur leurs économies, traditionnellement plutôt fermées et donc assez dépendantes des droits de douane. De même, les obstacles techniques au commerce sont légions : les exportateurs au Kazakhstan se voient infligés un équivalent de 39,8 % des droits moyens pour des marchandises en direction du Belarus, et de 14 % vers la Russie<sup>5</sup>. Qui plus est, le déséquilibre macroéconomique entre les États membres est parfois colossal. La Russie représente, à elle seule, environ 85% du PIB de la zone, contre 10% pour le Kazakhstan, 4% pour la Biélorussie, l'Arménie et le Kirghizistan se partageant le reste. Les freins à l'émergence d'un ensemble cohérent, malgré une structure institutionnelle solide<sup>6</sup>, se sont également renforcés du fait des interventions russes en Ukraine générant la crainte d'un nouvel impérialisme russe<sup>7</sup>. Cet interventionnisme russe rend l'accession à l'UEEA paradoxale : il s'agit, pour les États autres que la Russie, à la fois de rester dans une forme de dépendance à l'égard du grand frère russe

---

<sup>4</sup> La question de l'attrait des valeurs européennes lors de la révolution EuroMaïdan de 2013-2014 n'est pas nouvelle. Elle était d'ores et déjà présente durant de la révolution orange : Olga Gille-Belova, « L'usage de la référence révolutionnaire : les interprétations de la "Révolution orange" en Ukraine », *Siècles*, 2008, n°27, [<http://journals.openedition.org/siecles/864>].

<sup>5</sup> Ces chiffres sont issus de l'article de J. Vercueil, « L'Union économique eurasiatique. Au-delà de l'intégration formelle », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2017/3, pp. 277 et s.

<sup>6</sup> À ce propos, cf., H. Flavier, « L'Union économique eurasiatique : *In varietate concordia ?* », *RGDIP*, 2019/1, pp. 101 et s.

<sup>7</sup> Pour une réflexion en termes d'hégémonie ou d'hégémonie, cf., D. Svarin, « The construction of "geopolitical spaces" in Russian foreign policy before and after the Ukraine crisis », *Journal of Eurasian Studies*, 2016, pp. 129 et s; K. Kirkham, « The formation of the Eurasian Economic Union: How successful is the Russian regional hegemony ? », *Journal of Eurasian Studies*, 2016, pp. 111 et s; Pour un point de vue un peu différent et un peu plus juridique : R. Dragneva and K. Wolczuk, « The Eurasian Economic Union. Deals, Rules and the Exercise of Power », *Working paper*, Chatham House, 2017.

tout en préservant leur intégrité étatique par le seul fait d'être membre de cette Union. Ce paradoxe de l'intégration n'est cependant pas de même nature que dans l'Union européenne. Il ne s'agit pas de partager sa souveraineté pour en recouvrer une autre, d'une nature différente, mais de pérenniser son existence en donnant des gages à Moscou. Cette intégration n'est donc pas un projet politique comparable à celui de l'UE et l'on comprend mieux l'insistance de certains États membres, comme le Kazakhstan, à retirer toute connotation politique à l'intégration et à la réduire à sa dimension économique.

Il nous était apparu nécessaire de procéder à ce bref rappel historique de la construction eurasiatique et d'en présenter les deux principales motivations avant de s'interroger sur les relations qui pourraient s'établir entre l'UE et l'UEEA. Disons-le dès à présent, il n'y a pas ou peu de relations, hormis le strict nécessaire qui se limite souvent à entériner les décisions de l'autre<sup>8</sup>. Tel est le cas en matière de droits de douane, de franchissement des frontières ou, summum de l'acceptation de l'unilatéral, en matière de sanctions. Cet article n'aura donc pas pour objet de détailler des relations qui ne sont que sporadiques et symboliques, mais de tester la possibilité d'une relation et de s'interroger sur les formes qu'elle pourrait épouser dans un futur plus ou moins proche. Compte tenu du fait que de la majeure partie des régimes des États membres de l'UEEA sont de type autoritaire et que les tensions avec la Russie ont vocation à durer, il est peu probable que de forts liens économiques ou politiques ne se tissent entre l'UE et l'UEEA à moyen terme. Ce n'est que dans le cas où certaines conditions seraient réunies, principalement politiques, qu'une relation stable pourrait s'instaurer avec l'Union européenne. Cet article exploratoire vise donc à réfléchir aux conditions de cette hypothétique relation (I) et à ses modalités (II). Gardons à l'esprit toutefois, que, comme toute réflexion prospective, il est fort probable que l'avenir ne s'avère être un formidable démenti...

## **I – Les conditions d'une relation**

Les conditions favorables à la fondation d'une relation ne sont que rarement unifactorielles et dépendent des stratégies, des attentes et de l'entente des parties. Ces conditions seront d'autant plus difficilement satisfaites que, du moins pour ce qui concerne la Russie – membre principal de l'UEEA – chacun attend que l'autre prenne des décisions qui constituent pour lui une impossibilité considérée ou présentée comme existentielle. Malgré ces obstacles difficilement surmontables, voire en raison de ces obstacles, il n'est pas inintéressant d'examiner les changements attendus du point de vue de l'Union européenne<sup>9</sup> et, à titre principal, les marques de bonne volonté russes souhaitées, qu'il s'agisse d'une évolution de la perception de l'Union européenne au sein de l'UEEA (A) ou des apaisements politiques attendus du côté de la Russie (B).

## **A – Un changement de perception**

---

<sup>8</sup> D'ailleurs, la résolution du Parlement européen du 12 mars 2019 sur l'état des relations politiques entre l'Union européenne et la Russie, ne fait même pas référence à l'Union économique eurasiatique (P8\_TA(2019)0157).

<sup>9</sup> Pour compléter cette vision, et dans une optique de science politique, cf., R. Volkov, « L'Union européenne vue de Russie », *Politique étrangère*, 2019/2, pp. 143 et s.

La perception de l'autre joue parfois un rôle important dans les relations internationales<sup>10</sup>. Cette perception peut s'appuyer sur des éléments réels, factuels et précis ou relever de l'imaginaire, hérité ou construit. On s'efforcera de se garder, ici, de porter un jugement de valeur sur les perceptions de l'Union européenne par les États membres de l'UEEA et réciproquement. On se limitera à identifier froidement les principaux obstacles à l'émergence d'une relation. Parmi ceux-ci, la perception négative de ce que représente l'Union européenne au sein de certains États membres de l'UEEA constitue indubitablement un frein à de plus amples relations. L'analyse des discours politiques perceptibles dans deux des États les plus européens de l'UEEA, à savoir la Russie et la Biélorussie, semblent être assez révélateurs.

On ne s'étonnera guère, aujourd'hui, que les discours les plus agressifs proviennent davantage de Russie que de Biélorussie. Si l'on devait résumer les critiques les plus récurrentes des autorités russes, qu'elles soient politiques, médiatiques ou religieuses, on pourrait dire qu'elles se divisent en deux catégories. En premier lieu, l'UE est souvent dépeinte comme le cheval de Troie d'un nouvel impérialisme rampant. Il porterait sur les valeurs : l'UE serait une Union idéologue exportant et imposant ses valeurs, son mode de pensée et de vie occidentales au reste du monde<sup>11</sup>. Après tout, il est vrai que cette exportation des valeurs relève non seulement de l'universalisme des droits de l'homme tel que conçu en Europe, mais se retrouve très concrètement à l'article 3 paragraphe 5 TFUE<sup>12</sup>. Cet impérialisme des valeurs serait visible non seulement dans les récriminations politiques de l'Union au sein des prises de position du Haut-commissaire<sup>13</sup>, dans les résolutions du Parlement européen<sup>14</sup>, mais aussi sur un plan purement normatif et technique. Cet impérialisme, du point de vue russe, est d'autant moins acceptable qu'il reposerait sur un double standard : derrière l'apparente générosité des valeurs qu'elle promeut, l'Union ne ferait rien d'autre que de défendre ses propres intérêts. Cet impérialisme doux prendrait également des formes plus classiques à travers le soutien de l'UE à l'égard des révolutions de couleur qui ont émaillé la décennie 2000 en Géorgie ou en Ukraine.

---

<sup>10</sup> Cf., A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>11</sup> L'UE, ses États membres, l'OTAN et l'occident sont régulièrement confondus. C'est ce que l'on peut déduire de l'intervention de Sergueï Lavrov, Ministre des affaires étrangères de la Russie, lors de la 72<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, le 21 septembre 2017. Il évoquait, dès le début de son discours, la résolution 71/190 du 19 décembre 2016, intitulée « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », qui a été rejetée par l'intégralité des États membres de l'UE et par l'occident au sens large. Il a estimé à ce sujet que, si la majorité des pays a voté pour cette résolution, les pays minoritaires étaient des « *pays qui, en dépit des buts et des principes de la Charte des Nations Unies, s'efforcent de dominer les affaires du monde, imposent aux États et aux peuples leur modèle de développement et leurs "valeurs", guidés par une logique d'unipolarité qui mine le droit international* » [[https://www.mid.ru/web/guest/general\\_assembly/-/asset\\_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/2870898](https://www.mid.ru/web/guest/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/2870898)].

<sup>12</sup> Selon cette disposition, « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens* ».

<sup>13</sup> Ces prises de position, font bien évidemment réagir la Russie. Parfois vivement, comme dans le communiqué du 19 décembre 2014 (n°2921) dont voici un extrait traduit : « *Nous espérons que les condoléances, exprimées dans la déclaration, aux parents des victimes de l'attaque terroriste de Grozny, malgré leur retard évident, sont véritablement sincères. C'est précisément la raison pour laquelle nous considérons qu'il est absolument inapproprié d'utiliser ce moment tragique pour lancer des "piques" politiquement motivées aux dirigeants de la République tchétchène sur la question des droits de l'homme. Où était l'Union européenne avec ses préoccupations quand a eu lieu l'opération punitive menée dans le sud-est de l'Ukraine, et que le sang des civils a coulé ? Qu'est-ce ? Encore des doubles standards ?* » [[https://www.mid.ru/web/guest/kommentarii\\_predstavitelja/-/asset\\_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/855166](https://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavitelja/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/855166)]

<sup>14</sup> Cf., *infra*.

Sinon comment expliquer, selon une partie du pouvoir russe, l'empressement européen à conclure un accord d'association avec l'Ukraine ou même, avoir ouvert des négociations avec l'Ukraine pour la conclusion d'un accord d'association sans prendre en compte les critiques de la Russie<sup>15</sup> ? Comment comprendre autrement l'appui aux réformes en Géorgie qui a lieu depuis la révolution des roses en 2003 grâce au partenariat oriental ? L'UE, ou ses membres – on ne s'embarrasse pas trop des détails en Russie lorsqu'il s'agit d'émettre des critiques dans les médias officiels – n'a pas hésité à soutenir de véritables agressions militaires au Kosovo (1999) et en Libye (2011) dont le but était soit de changer de régime, soit de contraindre des États qui ne s'alignaient pas sur les standards européens. Ce nouvel impérialisme, enfin, se ferait au détriment des nations. L'Union européenne serait le fer de lance d'un ultralibéralisme destructeur qui ne comprendrait pas le sens des nations. Construite dans une idéologie postnationale, l'Union est incapable d'entendre que des nations se sentent ancrées dans l'histoire, qu'elles s'inscrivent dans une histoire millénaire et que le modèle économique qu'elle promeut a des effets autrement plus déstabilisateurs que les prétendus bienfaits qu'elle défend.

La seconde série d'arguments critiques à l'encontre de l'Union porte sur son inefficacité et son caractère dysfonctionnel. Là encore, confondant – délibérément ou non, peu importe – les compétences dévolues à l'Union ou aux États membres, l'Union est présentée comme étant fragile économiquement et socialement. Le contre-modèle de la Chine est abondamment cité pour ses succès économiques. Les échecs ou les difficultés de l'UE et des États membres sont largement relayés dans les médias fédéraux. L'on pense ainsi à la crise des migrants de 2015 où l'Europe fut présentée comme étant littéralement envahie par une horde de terroristes et de délinquants en puissance qui, une fois installés en Europe, ne respectent ni les lois, ni la culture du pays d'accueil. Ce qui était vrai en 2015 l'est tout autant aujourd'hui avec une présentation de la crise française des « gilets jaunes » comme la preuve de ce que les démocraties européennes sont incapables d'assurer ni la sécurité de ses concitoyens, ni la prospérité économique, ni la cohésion sociale. Ces incapacités européennes sont encore plus éclatantes dans le domaine de relations internationales. Attachée à une conception néowestphalienne des relations internationales, elle considère l'UE comme une puissance faible, incapable de se faire entendre sur la scène internationale car non dotée d'une capacité militaire. Et ce sens, l'UE peut être dédaignée et déconsidérée car la seule chose dont elle serait capable, ce sont des

---

<sup>15</sup> Le discours de Vladimir Poutine à l'Assemblée fédérale du 4 décembre 2014, soit l'année de l'annexion de la Crimée, est à ce sujet, assez éloquent : « *Et comment, au départ, s'est organisé notre dialogue avec nos partenaires américains et européens à ce sujet ? Ce n'est pas par hasard que j'ai mentionné nos amis américains, car ils influencent toujours, directement ou en coulisse, nos relations avec nos voisins. Parfois, on ne sait même pas avec qui il est préférable de parler : avec les gouvernements de certains États ou directement avec leurs mécènes et sponsors américains. Dans le cas de l'accord d'association entre l'Ukraine et l'UE, il n'y a pas eu de dialogue du tout, j'en ai déjà parlé. On nous a dit, ce n'est pas vos affaires. De façon simple, populaire, on dirait qu'ils nous ont envoyés nous faire voir. Les arguments selon lesquels la Russie et l'Ukraine sont membres de la zone de libre-échange de la CEI, que nous avons historiquement développé une coopération approfondie dans les domaines de l'industrie et de l'agriculture, que nous avons en pratique une seule infrastructure – personne ne voulait considérer ces arguments, ni même les écouter.*

*Alors nous avons dit : très bien, si vous ne voulez pas dialoguer avec nous, alors sommes obligés de défendre nos intérêts légaux unilatéralement et nous ne paierons pas pour votre politique qui, à notre avis, s'avère erronée. (...)*

*Et l'on se demande : mais pourquoi tout cela a-t-il été fait en Ukraine ? Pourquoi a-t-on organisé un coup d'État ? Pourquoi a-t-on tiré et continue-t-on à tirer et à tuer des gens ? Au fond, ils ont détruit l'économie, les finances, la sphère sociale, ils ont ruiné le pays ».*

communiqués de presse exprimant sa réprobation de tel ou tel comportement étatique. Cette inutilité européenne est d'autant plus flagrante qu'en réalité, l'UE n'a pas de politique étrangère indépendante : celle-ci est intégralement soumise aux intérêts américains et à l'OTAN<sup>16</sup>.

Si l'on se penche sur la Biélorussie, le constat est assez proche de celui de la Russie, mais selon une rhétorique bien moins belliqueuse. En premier lieu, la critique de l'impérialisme européen, qu'il s'agisse de l'impérialisme des valeurs ou normatif, est tout à fait partagée. On peut comprendre la Biélorussie lorsque l'on sait que la quasi-totalité des sanctions ont été retirées suite à l'implication de la Biélorussie dans la tentative de règlement de la crise ukrainienne, alors même que les fondements du régime n'ont jamais véritablement changé<sup>17</sup>. La suppression de la majeure partie des sanctions est d'ailleurs bien souvent comprise comme la matérialisation de ce double standard : s'il existe un intérêt politique à ne pas imposer de sanctions, alors l'Union ne les imposera pas ou les abrogera<sup>18</sup>. En second lieu, les autorités biélorusses ne vont pas jusqu'à dire que l'Union est une organisation dysfonctionnelle. Elles ne se privent cependant pas d'exposer, en une des journaux télévisés, les difficultés que traversent les États membres, qu'il s'agisse des migrants, des gilets jaunes et, de façon générale, de mettre en lumière tout conflit social significatif. Plus pragmatique et moins idéologique que la Russie – ou n'ayant tout simplement pas les moyens de s'inscrire dans une confrontation directe avec les pays de l'Union – la Biélorussie considère l'UE comme un partenaire essentiellement économique plus que politique, et comme un levier de légitimation du pouvoir plus qu'un interlocuteur clef de sa politique étrangère.

Cette brève synthèse de la perception, ou plutôt de la présentation de l'Union européenne et de ses États membres au sein de ces deux États, atteste d'une certaine prise de distance à l'égard de l'idée européenne telle qu'elle est véhiculée par l'Union. Ces différences de vues ne militent pas dans le sens d'un prompt rapprochement entre l'UE et l'UEEA, d'autant moins de mise que la Russie, principal État membre de l'UEEA, est un partenaire pour le moins turbulent.

## **B – Un apaisement politique**

Sans avoir la prétention de jouer les Cassandre, s'il est manifeste qu'une collaboration entre l'UE et l'UEEA ne débutera qu'après un apaisement des relations avec la Russie, il est fort peu probable que celle-ci n'advienne dans les prochaines années, sauf changement majeur de régime politique en Russie ou réorientation radicale de la politique étrangère européenne. Malgré des perspectives plutôt sombres, on tâchera de résumer les conditions indispensables à cet apaisement. Ces propositions n'ont, bien évidemment, pas la prétention de l'exhaustivité et concernent tant la Russie que l'Union européenne.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Si l'on se limite à un exemple récent, la seule et unique députée d'opposition – et d'une opposition plutôt inoffensive – Anna Kanopatskaïa, n'a pas pu se représenter aux élections législatives de 2019. Il n'y a donc, aujourd'hui, plus un seul député d'opposition ou assimilé.

<sup>18</sup> Seules quatre personnes physiques sont encore visées par des sanctions européennes (décision n°2012/642/PESC), contre plus de 243 personnes physiques et 32 personnes morales en 2012.



Du côté de la Russie, le règlement partiel du conflit ukrainien présente tous les aspects du nœud gordien des relations avec l'UE<sup>19</sup>. Certes, il ne sera jamais intégralement résolu tant le retour de la Crimée en Ukraine paraît improbable compte tenu des positions très tranchées en Russie à l'égard d'une presqu'île qui dispose, depuis la révision de 2014, d'un statut à part entière dans la constitution russe<sup>20</sup>. La résolution du différend ne pourra donc porter que sur le Donbass et le conflit de basse intensité entretenu par la Russie et les séparatistes. On sait que le président français, Emmanuel Macron, a pris l'initiative de ce qui a pu être qualifié de rapprochement avec la Russie, d'abord durant son discours du 27 août 2019 lors de la conférence des ambassadeurs, et ensuite dans un entretien au journal *The Economist*, le 7 novembre. Cette initiative a sans doute pour objectif, sans angélisme, de ramener la Russie dans le giron des nations européennes en lui donnant des gages de bonne volonté<sup>21</sup>. Qu'il soit permis toutefois de ne pas être certain que ce volontarisme, même s'il est méritant, permette d'aboutir à régler la question du Donbass dans un délai raisonnable.

On ajoutera, pour compléter ce qui a été décrit plus haut, qu'il serait peut-être de bonne politique que les comportements agressifs des autorités russes baissent d'intensité à l'égard de l'Union et de ses membres. Certaines mesures vexatoires ne sont peut-être des plus indispensables comme, par exemple, celles prises au printemps 2019 et visant à faire subir un interrogatoire à tous les européens détenteurs d'un passeport de service lors de leur arrivée à l'aéroport. Ces interrogatoires pouvant parfois durer plus d'une heure. Cette désescalade doit également être médiatique, mais, eu égard à l'attitude de nombreux médias fédéraux, il est peu probable que leur comportement évolue dans un futur proche.

Du côté de l'Union européenne, sans candeur aucune, il faudrait peut-être que celle-ci soit en mesure de prendre des décisions stratégiques qui ne soient pas exclusivement guidées par des choix en termes de valeurs. Si l'on ne remet pas en cause leur caractère fondamental, y compris en matière d'action extérieure, ils ne peuvent cependant pas, à eux seuls, constituer l'exclusive grille de lecture d'une politique étrangère qui doit aussi, selon les termes même de l'article 3, paragraphe 5 TUE, affirmer et promouvoir ses intérêts. Il existe bien des raisons pragmatiques pour lesquelles les droits de l'homme ne sont d'ores et déjà pas la seule ligne directrice des relations extérieures et il suffit de constater l'action de l'Union à l'égard de la Chine<sup>22</sup>. Il ne s'agit pas, ici de dire qu'il faudrait supprimer les valeurs comme guide axiologique de la politique étrangère européenne, mais peut-être, si l'on souhaite l'apaisement,

---

<sup>19</sup> Le président de la Commission européenne, le 8 avril 2016, avait très clairement annoncé, dans une réponse à une question d'un député, que le développement de coopérations avec l'UEEA reposait sur la mise en œuvre des accords de Minsk (E-015055/2015(ASW)).

<sup>20</sup> La Crimée a dorénavant le statut de République (art. 63) et Sébastopol est aujourd'hui une ville d'importance fédérale (art. 65).

<sup>21</sup> L'exemple le plus éclatant en la matière, a été la fin des sanctions à l'encontre de la délégation parlementaire russe à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Celle-ci a été réintégrée le 25 juin 2019, et la Russie a recommencé à verser sa contribution.

<sup>22</sup> Le EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, prévoyait en effet de « *negotiate and conclude a comprehensive EU-China Investment Agreement that covers issues of interest to either side, including investment protection and market access* ».

s'orienter vers un affichage moins systématique<sup>23</sup>. Ce réaménagement permettrait dans le même temps de limiter la portée des critiques tenant au « double standard » européen. Ce risque est réel et figurait déjà en filigrane dans un rapport du Sénat de 2016 sur le Partenariat oriental<sup>24</sup>.

Rééquilibrer cette conception de la politique étrangère européenne ne sera sans doute guère chose facile, pour au moins deux raisons. D'une part, il faut garder en mémoire que l'Union s'est construite sur un idéal de civilité internationale enraciné sur le droit et les valeurs universelles attachées aux droits de l'homme. Rompre avec cette identité structurante n'est pas aisé, mais peut-être faut-il en voir les prémices lorsque l'on entend la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, faire état de son ambition de diriger une Commission « géopolitique »<sup>25</sup>. D'autre part, parmi les institutions européennes le Parlement est celle dont l'évolution sera la plus épineuse. Attaché depuis de longues années à la promotion des droits de l'homme, la vision axiologique de la politique étrangère du Parlement est sans doute tout à son honneur. Cette conception prescriptive des relations internationales a cependant eu, il y a peu, des effets contreproductifs. On pense ainsi à l'étonnante résolution du 19 septembre 2019 « *Sur l'importance de la mémoire européenne pour l'avenir de l'Europe* »<sup>26</sup>. En apparence, celle-ci s'inscrit dans une série de résolutions et de rapports adoptés par le Parlement<sup>27</sup> et la Commission<sup>28</sup> sur la nécessité d'entretenir la mémoire européenne, en particulier à destination de la jeune génération et de réfléchir, collectivement, aux atrocités commises sous le nazisme, le stalinisme et sous les régimes communistes en général. Cette fois-ci cependant, la démarche est plus militante<sup>29</sup> et met en cause non seulement les autorités mais aussi la société russe elle-même<sup>30</sup> et a d'ailleurs été transmise à la Douma russe<sup>31</sup>. Il ne s'agit pas de dire, ici, si cette prise de position du Parlement est historiquement justifiée ou s'il revient à une institution publique de prendre parti sur l'histoire, mais de constater que, d'une part, il est probable que cette méthode ne soit pas des plus adroites politiquement parlant ; d'autre part, on ne peut s'empêcher

---

<sup>23</sup> Le Parlement européen n'est pas dans cette lignée, au contraire. Dans sa résolution du 14 mars 2019, *Sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme* (P8\_TA(2019)0215), il milite pour un usage plus systématique des sanctions. À aucun moment on ne perçoit une réflexion sur l'équilibre qu'il faut parfois trouver avec les intérêts stratégiques de l'Union. La seule référence à des considérations autres que celle des droits de l'homme, concerne les échanges d'informations entre autorités nationales compétentes en la matière afin, notamment, d'assurer « *des conditions de concurrence équitables pour les entreprises européennes* ». Pas de nuances sur les droits de l'homme en fonction des intérêts stratégiques de l'Union, mais des précautions du point de vue des règles de concurrence. La chose à de quoi étonner.

<sup>24</sup> Rapport n°797 du 13 juillet 2016, qui soulignait que « *même si l'Azerbaïdjan a d'intéressantes réserves d'hydrocarbures, il n'y a aucune autre bonne raison d'être plus indulgent avec ce pays qu'on ne l'est à l'égard de la Biélorussie aujourd'hui, par exemple* ».

<sup>25</sup> Cf., son discours du 27 novembre 2019 devant le Parlement européen.

<sup>26</sup> Texte n° P9\_TA(2019)0021. De même, on renverra à la résolution du 12 mars 2019, préc., dans laquelle il considère que « *la paix, la liberté, la démocratie, l'état de droit et le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme* » sont des valeurs qui « *forment la base des relations de l'Union avec des tiers* ».

<sup>27</sup> Cf., par exemple, la déclaration du Parlement européen sur la proclamation du 23 août comme journée européenne de commémoration des victimes du stalinisme et du nazisme (P6\_TA(2008)0439).

<sup>28</sup> Cf., par exemple, le rapport de la Commission du 22 décembre 2010, sur la mémoire des crimes commis par les régimes totalitaires en Europe (COM(2010) 783 final).

<sup>29</sup> Cf., en particulier le considérant B.

<sup>30</sup> Cf., en particulier le considérant K ainsi que le point 15, par lequel il affirme qu'en Russie, « *l'élite politique et la propagande politique* » continuent « *de blanchir les crimes communistes et de glorifier le régime totalitaire soviétique* ». Il invite donc, non pas simplement les gouvernants russes, mais « *la société russe à accepter son passé tragique* ».

<sup>31</sup> Point 22 de la résolution.

de penser que le Parlement européen recourt aux mêmes techniques d'instrumentalisation de la mémoire à des fins de politique étrangère comme la Russie en est coutumière. La Russie a parfois été qualifiée de « mémocratie »<sup>32</sup>, pays où l'histoire officielle continue d'exercer une fonction symbolique importante<sup>33</sup>. La stricte réciprocité des comportements et des méthodes n'est sans doute pas la meilleure conseillère si l'on souhaite parvenir à un début d'apaisement des relations.

En somme, si du côté russe il faudrait, pour donner des gages à l'apaisement, non seulement agir véritablement au règlement du conflit dans le Donbass et baisser l'intensité de l'agressivité à l'adresse de l'Europe dans l'espace public, du côté européen, il serait temps d'intérioriser les rapports de puissance et de domination. Il n'est pas question, ici, de revenir sur l'importance du droit dans la civilité internationale<sup>34</sup>, mais d'estimer que le droit ne peut être le seul régulateur de la vie internationale, d'autant plus lorsque l'on fait face à la Russie qui fonctionne selon une rationalité différente. C'est à ce prix que la coopération entre l'UE et l'UEEA pourra débiter. Reste à en connaître les modalités.

## II – Les modalités d'une relation

Pour l'UEEA, la volonté est bien présente. Désireuse de construire une relation avec tout autre sujet de droit international, qu'il soit étatique ou qu'il s'agisse d'une organisation internationale, l'Union économique eurasiatique a besoin de se légitimer et donc d'exister. Et d'exister par tout moyen. On assiste donc, ces dernières années, à un développement exponentiel et multiforme des relations extérieures de cette Union selon des formes et des finalités très diverses. Cette réactivité nous signale qu'elle a l'ambition de compter en ce monde, et il est intéressant de s'appuyer sur cette pratique conventionnelle pour imaginer quel pourrait être l'*instrumentum* (A) et le *negocium* (B) d'une éventuelle relation qui sera peut-être amenée à voir le jour avec l'Union européenne.

### A – L'*instrumentum* de la relation

Avant que ne se formalisent, par la conclusion d'un accord, les relations entre l'UE et l'UEEA, une série d'actes, de petits pas, peuvent être réalisés et ont déjà débuté. Ce sont ces diverses actions qu'il convient de présenter. Au préalable toutefois, on se permettra de présenter brièvement l'organisation du système institutionnel eurasiatique pour mieux examiner ensuite les formes de relations qui pourraient être choisies.

Les actuelles institutions de l'UEEA sont un héritage de l'EurAsEC, avec toutefois des changements notables renforçant la nature intergouvernementale de cette organisation. On distingue trois principaux 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 ce titre

---

<sup>32</sup> A. Kozovoï, *Russie, réformes et dictatures (1953-2016)*, Paris, Perrin, 2017.

<sup>33</sup> Pour un travail sur les manuels d'histoire, cf., O. Konkka, *À la recherche d'une nouvelle vision de l'histoire russe du XX<sup>ème</sup> siècle à travers les manuels scolaires de la Russie postsoviétique (1991-2016)*, thèse, dactyl., Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, 2016.

<sup>34</sup> Sur ce concept de civilité européenne, v. J.-M. Ferry, « L'État européen », in R. Kastoryano (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005..

qu'il détermine « *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 constitue l'organe d'appel qui tranche en dernière instance les désaccords qui peuvent se faire jour au sein d'autres organes ou entre organes. Il lui revient également de conclure les accords internationaux avec les tiers, au nom de l'UEEA. Lui sont clairement subordonnés deux autres organes. D'une part, le Conseil intergouvernemental, autre organe intergouvernemental composé des chefs de gouvernements<sup>35</sup>, est chargé de contrôler l'exécution du traité (art. 16) et il est compétent pour abroger les décisions du Conseil de la Commission ou du Collège de la Commission. En somme, il exerce une supervision intergouvernementale de l'activité de la Commission. D'autre part, la Commission économique eurasiatique dont le nom évoque bien entendu celui de son aînée, la Commission européenne, fonctionne cependant de manière assez différente. Cette Commission est 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>36</sup>, du Collège de la Commission, organe technocratique composé de deux représentants par État membre. Seule cette dernière formation peut être rapproché de l'organe intégré qu'est la Commission européenne<sup>37</sup>. En effet, ce n'est qu'au sein du Collège que des décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée et non par consensus. Avec un nombre de fonctionnaires d'environ 1200, elle dispose d'un véritable pouvoir technocratique qui en fait un véritable moteur de l'intégration.

La dernière institution, et non des moindre, est bien entendu la Cour de l'UEEA. C'est elle qui a le plus pâti de la transformation de l'EurAsEC en Union économique eurasiatique puisque, en substance, ses compétences préjudicielles lui ont été retirées, alors même qu'elles étaient déjà moins performantes que celle son homologue européenne<sup>38</sup>. Si l'on souhaitait synthétiser à l'extrême ses compétences on se limiterait à dire qu'elle est compétente pour connaître des recours directs interétatiques formés contre des décisions rendues par des organes de l'Union et en particulier contre les décisions de la Commission ; qu'elle est également compétente pour connaître des recours des entités économique de l'Union à l'encontre de décisions qui violeraient « *les droits et intérêts légaux de l'entité économique dans le domaine d'une activité entrepreneuriale ou économique* »<sup>39</sup>. Enfin, la Cour n'a pas le pouvoir d'annuler directement l'acte attaqué<sup>40</sup>.

Quelles formes les relations avec l'Union européenne pourraient-elles prendre ? Au préalable, on ne peut que constater la volonté affichée des institutions de l'UEEA d'entamer une collaboration. Celle-ci relève parfois de l'ordre du symbole et de la courtoisie internationale lorsque, par exemple, des juges de la CJUE sont invités à des conférences organisées par la

---

<sup>35</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).

<sup>36</sup> Paragraphe 23 du règlement, annexé au traité, sur la Commission économique eurasiatique.

<sup>37</sup> Elle peut également adopter des décisions 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>38</sup> Cf., H. Flavier, « L'Union économique eurasiatique : In varietate concordia ? », préc.

<sup>39</sup> Protocole n° 2 sur le statut de la Cour de l'UEEA, §39. 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* » (§43).

<sup>40</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).

Cour de l'UEEA<sup>41</sup>. Cela ne suffit certes pas et, régulièrement, le Conseil suprême de l'UEEA sollicite explicitement la Commission européenne. Ce fut le cas dès 2015, où, dans une décision relative aux « *principales orientations des activités internationales de l'Union économique eurasiatique pour 2015-2016* », l'UE était qualifiée de « *partenaire principal* »<sup>42</sup>. N'y étaient pourtant que mentionnées des échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Cette demande de coopération datée des débuts de l'UEEA, sera régulièrement renouvelée<sup>43</sup>. Le réalisme impose cependant à l'UEEA de privilégier des contacts techniques plus que politiques avec des experts européens sur des questions relevant des compétences de l'UEEA, voire simplement favoriser les relations entre entreprises dans une stratégie de *bottom-up*.

Du côté russe, tout le monde est donc parfaitement conscient que les premiers pas d'une coopération avec l'UE ne sont encore que pure conjecture<sup>44</sup>. Ils ont probablement raison lorsque l'on voit le peu d'empressement des acteurs de l'Union européenne à démarrer, ne serait-ce que timidement, une relation. Tout avait pourtant bien commencé, et l'on se souvient de Manuel Barroso qui, lors d'une conférence de mars 2013, faisait le constat suivant : « *Russia has recently embarked on a regional integration project which is leading to the formation of the Eurasian Economic Union. As a regional integration project itself the European Union can only support regional integration elsewhere* »<sup>45</sup>. La crise ukrainienne ayant versé son lot de morts, de ressentiments et d'incompréhensions, l'Union européenne n'ira sans doute pas plus loin que de la seule courtoisie. Certes, on trouvera toujours des discours vantant le mérite d'une collaboration future, tel celui de Jean-Claude Juncker en novembre 2015<sup>46</sup>. Les seules « relations » se résument donc à une succession de comportements unilatéraux faits de sanctions et de contre-sanctions, de recours devant l'ORD d'un côté<sup>47</sup> et de mesure antidumping de l'autre<sup>48</sup>. On a eu connu meilleures relations.

## **B – Le *negocium* de la relation**

---

<sup>41</sup> Ce fut le cas, par exemple, lors d'une conférence organisée les 18 et 19 octobre 2018 où l'avocat général Szpunar est intervenu et dont les actes ont été publiés : A. S. Bugaeva, K. V. Entin, *Meždunarodnoe pravosudie i ukreplenie integracionnyh processov // Justice internationale et renforcement des processus d'intégration*, Minsk, Četyre četverti, 2019.

<sup>42</sup> Décision du Conseil suprême n°26 du 16 octobre 2015.

<sup>43</sup> Cf., en dernier lieu, la décision du Conseil suprême n°26 du 6 décembre 2018 et la décision n°19 du 1<sup>er</sup> octobre 2019.

<sup>44</sup> Le ministre des affaires étrangères de Biélorussie, encore en décembre 2019, en appelait à un dialogue entre les deux organisations [<https://eng.belta.by/politics/view/belarus-calls-for-continuous-eu-eaeu-dialogue-126877-2019/>] (en anglais).

<sup>45</sup> Cf., le discours de Manuel Barroso, lors d'une conférence sur les relations Russie – Union européenne « *Moving into a Partnership of Choice* » du 21 mars 2013. On se rapportera également au point 63 des concepts de la politique étrangère russe, adopté le 30 novembre 2016, et selon lequel : « *Russia's strategic priority in its relations with the EU is to establish a common economic and humanitarian space from the Atlantic to the Pacific by harmonizing and aligning interests of European and Eurasian integration processes, which is expected to prevent the emergence of dividing lines on the European continent* ».

<sup>46</sup> Pour un article relatant ce discours, cf., <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/juncker-opens-the-door-to-eu-eurasian-union-rapprochement/>

<sup>47</sup> À ce propos, cf., C. Crepet Daigremont, « La Russie dans l'OMC : aspects contentieux », *RGDIP*, 2019/1, pp. 123 et s.

<sup>48</sup> Tel est le cas, par exemple, des herbicides de la firme Bayer (décision n°90 du 29 mai 2018).

S'interroger sur ce qui pourrait, à terme, faire l'objet d'une coopération voire d'un accord suppose d'identifier les domaines pertinents ainsi que la pratique de l'Union économique eurasiatique à l'égard des tiers.

Le champ de compétence de l'UEEA est, virtuellement, assez étendu. Si l'on observe les activités économiques qui relèvent de ses attributions, celles-ci comprennent, certes l'union douanière qui en demeure le socle, mais aussi tout ce qui relève de l'« *espace économique unique* », c'est-à-dire : la politique macroéconomique, la politique monétaire, les libertés de prestation de service et d'établissement, les activités d'investissement, la réglementation des marchés financiers, les impôts et taxes, les « *principes généraux et les règles de concurrence* »<sup>49</sup>, les monopoles naturels, l'énergie, les transports, les marchés publics nationaux et locaux, la propriété intellectuelle, l'industrie, l'industrie agro-alimentaire, la migration des travailleurs ainsi que, bien sûr, une politique commerciale. Les domaines sont conséquents et permettent de conclure des accords ambitieux. On ajoutera, pour être tout à fait complet, que les accords conclus en matière commerciale seront en pratique nécessairement des accords mixtes. En effet, d'une part, si le traité n'exclut pas l'exclusivité de la compétence commerciale<sup>50</sup>, celle-ci ne s'étend pas aux services qui relève d'une simple politique de coordination<sup>51</sup>. D'autre part, la pratique atteste que le champ des accords conclus dépasse systématiquement bien les questions qui relèveraient exclusivement du commerce. Il est, de toutes façons, délicat d'identifier avec précision les compétences externes exclusives de l'UEEA dans la mesure où les auteurs du traité ont délibérément exclu de procéder, à l'instar du traité de Lisbonne, à une classification des compétences. Il faudra, pour ce faire, s'en référer à la jurisprudence de la Cour qui, tôt ou tard, sera amenée à connaître de ce type de contentieux.

L'ambition internationale de l'UEEA n'est pas que de l'affichage. Elle a d'ores et déjà conclu plusieurs accords d'ampleur inégale. Ainsi, de simples mémorandums d'accord ont été signés avec la Corée du Sud<sup>52</sup>, l'Équateur<sup>53</sup>, la Hongrie<sup>54</sup> et la Moldavie<sup>55</sup>. Des déclarations communes ont également été faites, avec la Grèce<sup>56</sup> ou le MERCOSUR<sup>57</sup>. Cet activisme a plusieurs finalités. Il s'agit, tout d'abord, de construire un réseau de relations et de faire connaître l'UEEA par-delà les frontières. Ensuite, et de manière peut-être plus stratégique, l'UEEA s'attache à essayer de concurrencer ou de parasiter l'action de l'Union européenne directement sur le territoire européen en se rapprochant, par exemple, d'États « parias » de l'UE, comme la Hongrie, ou d'États slaves candidats comme la Serbie. Enfin, il peut s'agir,

---

<sup>49</sup> Partie 3, chapitre XVIII.

<sup>50</sup> L'article 33 du traité prévoit que « *la politique commerciale extérieure se réalise par la conclusion par l'Union seule ou conjointement avec les États membres, dans les domaines où les organes de l'Union prennent des décisions contraignantes pour les États membres, de traités internationaux avec des tiers (...). L'Union est responsable de l'exécution de ses obligations découlant des traités internationaux qu'elle a conclus (...)* ».

<sup>51</sup> L'article 38 du traité précise à cet égard que, « *la mise en œuvre de la coordination n'implique pas une compétence supranationale de l'Union en ce domaine* ».

<sup>52</sup> Mémorandum d'accord entre la Commission économique eurasiatique et le Ministère du commerce, de l'industrie et de l'énergie de la République de Corée, signé le 27 novembre 2015. Ce mémorandum n'a, pour l'instant, donné suite à aucun autre développement conventionnel.

<sup>53</sup> Mémorandum d'accord sur la coopération économique et commerciale, signé le 24 novembre 2017.

<sup>54</sup> Mémorandum d'accord sur la coopération dans le domaine agro-industriel signé, le 26 septembre 2016.

<sup>55</sup> Mémorandum sur la coopération entre la Commission économique eurasiatique et la Moldavie, signé le 3 avril 2017.

<sup>56</sup> Déclaration commune sur la coopération entre la Commission économique eurasiatique et le gouvernement de la République grecque, du 24 juin 2017.

<sup>57</sup> Déclaration commune en date du 24 novembre 2014.

plus classiquement, de préparer le terrain à des accords plus ambitieux. Ce fut ce qui se produisit avec la conclusion d'une déclaration commune avec le Ministère du commerce chinois, le 8 mai 2015, qui fut le prélude à un accord bien plus solide, conclu le 17 mai 2018<sup>58</sup>.

L'UEEA n'a donc pas uniquement signé de simples mémorandums d'accord, des déclarations communes ou des lettres d'intention. Elle a réussi à convaincre une série de partenaires de l'opportunité et de l'intérêt de s'accorder sur des textes plus ambitieux qui ont généralement pour finalité d'établir une zone de libre-échange. Tel fut le cas avec la Chine, mais aussi avec le Vietnam en 2015<sup>59</sup>, l'Iran en 2018<sup>60</sup>, Singapour en 2019,<sup>61</sup> et la Serbie en 2019<sup>62</sup>. D'autres suivront, comme l'Égypte, l'Inde et, à moyen terme, Israël ou la Corée du sud. Sans qu'il soit possible d'analyser dans les détails le contenu de l'ensemble de ces accords, nous nous contenterons de dire que la souplesse demeure le maître-mot de ces engagements. D'abord, la variabilité de leur champ d'application est flagrante. L'accord avec l'Iran, par exemple, est sans doute l'un des moins ambitieux. Il se focalise pour l'essentiel sur le commerce des marchandises en vue de « *create a base for formation of a free trade area* »<sup>63</sup>. Le champ de la coopération avec la Serbie s'avère, lui aussi, assez réduit : il se limite aux questions douanières dans le domaine des marchandises<sup>64</sup>. Celui conclu avec Singapour est déjà plus ambitieux puisque, outre les questions douanières et de propriété intellectuelle, l'accord aborde le commerce électronique<sup>65</sup>, les marchés publics, la concurrence ou encore l'environnement. L'accord le plus ambitieux s'avère être incontestablement celui conclu avec le Vietnam, dans lequel figure des dispositions relatives au commerce des services, y compris la liberté d'établissement, à la libre circulation des personnes physiques, aux investissements et au « *développement durable* »<sup>66</sup>. Enfin, cette souplesse généralisée se manifeste avec éclat en matière de règlement des différends. Certains accords, les plus minimalistes, n'envisagent qu'un règlement purement diplomatique. Tel est le cas de la Chine par exemple, où il est précisé que « *any disputes arising from this Agreement shall be settled by the Parties via consultations in order to reach a mutually acceptable solution* » (art. 1.5). Pour le reste, le recours à des tribunaux arbitraux institués en application des accords est généralement privilégié, avec, pour ce qui est de Singapour, un code de conduite à destination des arbitres<sup>67</sup>.

Quelles conclusions tirer de cette pratique conventionnelle du point de vue des relations avec l'Union européenne ? D'une part, que le champ des possibles est relativement vaste. Si jamais, à terme, un accord de coopération venait à être conclu, il y a fort à parier que l'UEEA et ses États membres, toujours en quête de légitimité nationale et internationale, seront assez souples sur les domaines qui devraient être couverts, que celui-ci soit modeste où qu'il ouvre la voie à une zone de libre-échange. D'autre part, on remarquera que l'intégralité des accords

---

<sup>58</sup> Il s'agit très exactement, et dans sa version anglaise d'un « *Agreement on Trade and Economic Cooperation* » conclu entre l'UEEA et ses États membres et la République populaire de Chine.

<sup>59</sup> Il s'agit d'un accord de libre-échange, signé le 29 mai 2015.

<sup>60</sup> Il s'agit d'un accord créant une zone de libre-échange, signé le 17 mai 2018.

<sup>61</sup> Il s'agit d'un accord-cadre de coopération économique globale, signé le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

<sup>62</sup> Il s'agit d'un accord de libre-échange, signé le 25 octobre 2019.

<sup>63</sup> Article 1.2 (b).

<sup>64</sup> Il s'agit, pour l'essentiel, des droits de douanes et mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, auxquelles ont été ajoutées quelques questions relatives à la propriété intellectuelle

<sup>65</sup> Ce qui permet d'inclure des dispositions relatives à la protection des consommateurs.

<sup>66</sup> Le Chapitre 12 de l'accord évoque précisément le développement durable et non l'environnement.

<sup>67</sup> Annexe 14-2 de l'accord.

conclus par l'UEEA sont des accords mixtes, conclus à la fois par l'UEEA en tant que personne juridique et par ses membres<sup>68</sup>. Cette mixité protège la souveraineté des membres de l'UEEA tout en donnant suffisamment de latitudes aux institutions de l'Union pour élargir la capacité conventionnelle de l'ensemble Union / États membres. Prenant en compte l'ensemble de ces considérations, il y a donc fort à parier que, si d'aventure une coopération était envisagée, l'Union européenne se trouverait en position de force sur le choix des domaines de coopération compte tenu du besoin de légitimation de l'UEEA sur la scène internationale.

Que dire, en fin de comptes, de ces relations UE/UEEA ? Tout d'abord, que la principale difficulté ne sera pas celle du champ de la coopération, ces deux blocs disposant de suffisamment de compétences pour adapter l'accord envisagé à leurs prétentions. Ensuite, que le problème essentiel demeure celui de l'existence de ces relations, du moins si l'on souhaite aller au-delà de simples échanges techniques et de la courtoisie internationale. Tant que les conditions préalables à l'établissement d'une relation, notamment conventionnelle, ne seront pas remplies, il y a fort à parier que peu d'ouvertures ne se produiront. Le principal facteur d'une hypothétique évolution serait peut-être, non pas un changement de régime en Russie, peu probable tant il fait dorénavant partie intégrante du système politique russe, mais sans doute le départ de celui qui lui en a donné sa colonne vertébrale, Vladimir Poutine. La révision constitutionnelle en cours qui lui permettrait de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2036, n'est toutefois pas le meilleur des signaux. Certes, il reste possible que cette faculté de conserver le pouvoir ne soit qu'un moyen, pour le président russe, de se ménager l'intégralité des leviers de pouvoir jusqu'à l'issue de son mandat en maintenant une pression sur le système. Cette bonne nouvelle pour l'alternance n'est cependant qu'une hypothèse dont il est encore douteux qu'elle ne se concrétise. Enfin, du seul point de vue de l'UEEA, et si cette dernière souhaite poursuivre sa stratégie de développement international, il est impératif qu'elle réussisse en tant qu'Union et qu'elle se considère comme telle. Les éléments de fédéralisme qui sont perceptibles dans son fonctionnement doivent se prolonger par ce qui est de l'essence d'une Union et du fédéralisme : la confiance mutuelle. Celle-ci est encore loin d'être acquise si l'on en juge par les tensions gazières qui ont sérieusement ébranlées les relations entre la Russie et la Biélorussie. Les rapports entre Vladimir Poutine et Alexandre Loukachenko sont notoirement mauvais et la crainte d'une annexion, du côté biélorusse est réelle<sup>69</sup>. Avant de songer à bâtir une relation de confiance entre l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique, ne serait-il pas d'abord nécessaire de rétablir cette confiance entre les membres de cette Union économique eurasiatique ?

---

<sup>68</sup> Cette mixité est d'ailleurs directement envisagée par certains accords lorsqu'ils abordent la question du règlement des différends et de son corollaire, celle de l'imputation de la responsabilité.

<sup>69</sup> Donner article et / ou sondage