



HAL
open science

L'Union européenne, vers une nouvelle identité de puissance ?

Nathan Lille

► **To cite this version:**

Nathan Lille. L'Union européenne, vers une nouvelle identité de puissance ?. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04459953v1

HAL Id: hal-04459953

<https://hal.science/hal-04459953v1>

Submitted on 5 Mar 2024 (v1), last revised 20 Mar 2024 (v2)

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 - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



L'Union européenne, vers une nouvelle identité de puissance ?

in F. BELLONE & P. LUPPI (dir.), *Doctoriales de l'École doctorale 513 Droit et Sciences Politiques Économique et de Gestion*, Université Côte d'Azur, 2023

NATHAN LILLE

*Doctorant en droit de l'Union européenne – droit international
Laboratoire de droit international et européen
Université Côte d'Azur – Université Laval*

Résumé : L'Union européenne fait face à un double défi. Un défi interne d'abord avec des problématiques d'État de droit, de respect de ses valeurs, d'élargissement et de réforme des institutions. Un défi externe ensuite avec une volonté de s'illustrer comme une troisième voie possible face aux puissances américaine et chinoise. Cet article contribue à la réflexion sur ce second défi. En se référant à la documentation officielle et au droit positif européens, ainsi qu'à la littérature universitaire concernant le *normative power*, cette contribution fait valoir que l'Union a tout intérêt à développer une identité reposant sur sa capacité à façonner les normes internationales.

Mots-clés : Union européenne ; puissance ; valeurs ; autonomie stratégique ; normes ; puissance civile ; *normative power*.

1. « La Communauté européenne doit être une force de diffusion internationale des normes civiles et démocratiques sinon elle sera elle-même plus ou moins victime de la politique de puissance menée par des puissances plus fortes et plus cohésives qu'elle »¹. Dans cette citation de 1973, François Duchêne² plaide pour une identité européenne reposant sur la diffusion de normes civiles et démocratiques dans le système international. Cette position se dissocie du clivage traditionnel entre puissance militaire et puissance économique et commerciale. Si les réflexions autour d'une Union européenne comme puissance connaissent un regain d'intérêt ces dernières années, il s'agit d'une interrogation ancienne.

2. Il y a un siècle, un véritable manuel programmatique en faveur d'une puissance européenne fut publié. Son auteur reste toutefois méconnu, voire oublié. Tantôt considéré comme le « prophète de l'Europe », tantôt comme un « bâtard cosmopolite », Richard N. Coudenhove-Kalergi consacra sa vie au projet européen et il en fut le visionnaire³. Dans son ouvrage, *Panuropa*⁴, il partait du constat qu'après la Première Guerre mondiale et à l'aune d'une seconde guerre totale, les États hégémoniques européens avaient perdu leur influence et leur mainmise sur le système international. La Première Guerre mondiale avait vu l'émergence de nouvelles puissances : les États-Unis d'Amérique, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et l'empire du Japon. Pour permettre aux États européens de rester dans la course des nations et ne pas être victimes des politiques de puissances des fédérations extra-européennes, l'auteur prônait la création d'une Union paneuropéenne. Aujourd'hui, cette Union existe bel et bien et s'illustre comme la première

¹ Traduction libre depuis l'anglais : « *The European Community must be a force for the international diffusion of civilian and democratic standards or it will be itself be more or less the victim of power politics run by powers stronger and more cohesive than itself* ».

² DUCHÊNE F., « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in KOHNSTAMM M., HAGER W. (éd.), *A Nation Writ Large ?*, Palgrave Macmillan, London, 1973.

³ COUDENHOVE-KALERGI B., *Le monde pour patrie*, éditions Noir et Blanc, 2016, traduit de l'allemand par C. LE BRUN.

⁴ COUDENHOVE-KALERGI R., *Panuropa*, éditions Cent Mille Milliards, 2019, traduit de l'allemand par V. KLOSTIUS et J. SPIRI.

puissance commerciale mondiale dans de nombreux domaines selon les données de l'Organisation mondiale du commerce⁵.

3. La crise économique, la crise des migrations, la crise du multilatéralisme, la crise de la Covid-19, la guerre en Ukraine et la crise énergétique, ont mis en évidence le retour de l'anarchie et du recours à la force armée dans le système international. Dans ce contexte, les dépendances de l'Union européenne à l'égard des grandes puissances sont apparues avec force. Ses dépendances diplomatiques et politiques à l'égard des États-Unis ; ses dépendances technologiques et en matériaux critiques à l'égard de la Chine ; et sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. C'est ce qui explique l'accroissement des références au concept d'autonomie stratégique dans le droit positif et dans le discours politique européens. Ce concept traduit la volonté de l'Union européenne de s'illustrer comme une troisième voie de puissance autonome dans un système international cristallisé par la rivalité sino-américaine. Le « pivot » américain vers la région Indopacifique enclenché sous la présidence de Barack Obama, le désengagement envers la sécurité internationale⁶ et le désintérêt croissant envers la sécurité du continent européen témoignent d'une politique extérieure américaine se concentrant sur l'endiguement de la puissance asiatique. De son côté, la Chine multiplie ses instruments pour déployer son influence dans le système international : format de coopération 16+1 entre la Chine et les États d'Europe centrale et orientale ; stratégie de la « Nouvelle Route de la Soie »⁷ ; et annonce du renforcement et de l'élargissement des BRICS⁸ lors du sommet d'août 2023 en Afrique du Sud. Pour le monde occidental, la Chine représente plus que jamais le risque de déstabiliser l'ordre international établi et menace la sécurité internationale en souhaitant récupérer le territoire de Taïwan.

⁵ Organisation mondiale du commerce, *Examen statistique du commerce mondial*, Genève, Suisse, 2019.

⁶ VINJAMURI L., « II. Biden's Realism, US Restraint, and the future of the Transatlantic Partnership », in Cox Michael (ed.), *Afghanistan Long War, Forgotten Peace*, LSE Press, London, 2022.

⁷ World Bank, *Belt and Road Economis : Opportunities and Risks of Transport Corridors*, World Bank Group, Washington, 2019.

⁸ Le Grand Continent, « « Nous pays des BRICS », le discours de Xi Jinping à Johannesburg », *legrandcontinent.eu – Archives et discours*, 28 août 2023.

4. Dès lors, « la géopolitique est en train de faire son grand retour dans la construction d'une identité européenne »⁹ indépendante. Ce qui donne lieu à un nouveau débat « sur le type d'acteur international que souhaite être l'UE ». Ce débat « est d'autant plus pertinent que l'on assiste à un passage progressif, mais peu discuté, de la notion d'Europe en tant que puissance civile à des appels plus récents pour que l'Europe devienne une puissance normale parmi d'autres grandes puissances telles que les États-Unis et la Chine »¹⁰. L'autonomie stratégique étant largement interprétée comme la nouvelle doctrine nourrissant ce débat et favorable à une puissance militaire européenne.

5. Selon les mots du Conseil de l'Union européenne, l'autonomie stratégique se définit comme la capacité pour l'Union d'agir de manière autonome dans le système international, quand cela est nécessaire, et avec des partenaires quand cela est possible¹¹. Si à l'origine restreint aux domaines de la sécurité et de la défense, il est aujourd'hui restrictif de considérer l'autonomie stratégique européenne uniquement en termes de capacités militaires. Il n'est aucunement fait référence au recours à la force armée dans la définition du Conseil. Les crises récentes ont élargi le prisme de ce qui est considéré comme « stratégique »¹² : la santé, l'agriculture, l'espace extra-atmosphérique ou encore l'énergie. Pour être indépendante dans cette pluralité de domaines et développer une plus grande influence dans la gouvernance mondiale, l'Union européenne doit donc élargir son champ des possibles et laisser tomber cette approche militaire contraire à l'essence du projet européen. À l'inverse, il serait plus pertinent de « concentrer son

⁹ Traduction libre depuis l'anglais. CSERNATONI R., « Disruption Ahead? European Strategic Autonomy and Future Technology », in MARTILL B. and DOBBER J. (éd.), *Beyond Autonomy: Rethinking Europe as a Strategic Actor*, LSE Ideas Europe Programme, Friedrich Naumann Foundation For Freedom European Dialogue, 2022, p. 28.

¹⁰ Traduction libre depuis l'anglais. GHALEHDAR P., « Why a Common EU Strategic Culture is Neither Necessary nor Desirable », in MARTILL B. and DOBBER J. (éd.), *Beyond Autonomy: Rethinking Europe as a Strategic Actor*, LSE Ideas Europe Programme, Friedrich Naumann Foundation For Freedom European Dialogue, 2022, p. 25.

¹¹ Council of the European Union, *Implementation plan on security and defence*, Brussels, 14 november 2016, 14392/16, p. 4.

¹² Pour une définition approfondie de l'adjectif « stratégique » dans le concept d'autonomie stratégique voir BENTO V., *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy as a Strategic Theater*, Routledge Advances in Defence Studies, New-York-London, 2022, p. 13-42.

attention sur son caractère négligé de puissance civile »¹³. En fin de compte, et conformément aux propos du Président Charles Michel, l'autonomie stratégique représente l'objectif d'une génération pour l'Union européenne. L'objectif d'atteindre le statut d'une puissance autonome. Mais pour l'atteindre, il faut d'abord que l'Union sache vers quelle identité de puissance elle souhaite se diriger.

6. En 1938, Bertrand Russel¹⁴ développait le triptyque de la puissance dans le système international : la puissance militaire, la puissance économique ou commerciale et la puissance idéologique. Karl Marx¹⁵ offre une définition de l'idéologie. Elle est la représentation actuelle qu'un homme, ou un groupe d'individus, se fait de lui-même en fonction de sa perception du passé, de ses traditions et de ses valeurs. Ce concept de puissance idéologique se retrouve, dans une certaine mesure, dans la pensée de François Duchêne. Lorsqu'il soutient que l'Union européenne doit être une puissance de diffusion de normes civiles et démocratiques, il prône la suprématie de l'idéologie européenne. Une lecture combinée des articles 2 et 21 du traité sur l'Union européenne permet de recenser les valeurs sur lesquelles l'Union s'est fondée et qu'elle protège aujourd'hui. Il s'agit, entre autres, de la démocratie, de l'État de droit, de la non-discrimination, de l'égalité, de la justice et de la protection de la paix et de la sécurité internationales. La somme de ces valeurs compose l'idéologie européenne qui est donc civile et démocratique.

7. En 2002, Ian Manners publie un article étayant la puissance normative de l'Union européenne¹⁶ dans lequel il l'oppose aux concepts de puissance civile et de puissance militaire européennes. Il perçoit l'effondrement du bloc soviétique comme l'échec d'une idéologie et de ses valeurs plutôt que comme l'échec de la force empirique. Il définit finalement le *normative power* comme la puissance des idées, des valeurs et des normes : « *the power of ideas and norms*

¹³ GHALEHDAR P., « Why a Common EU Strategic Culture is Neither Necessary nor Desirable », in MARTILL B. and DOBBER J. (éd.), *Beyond Autonomy: Rethinking Europe as a Strategic Actor*, LSE Ideas Europe Programme, Friedrich Naumann Foundation For Freedom European Dialogue, 2022, p. 26.

¹⁴ RUSSEL B., *Le Pouvoir*, éditions Syllepse, Zétésis, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2003, traduit de l'anglais par M. PARMENTIER.

¹⁵ MARX K., ENGELS F., WEYDEMEYER J., *L'idéologie allemande*, éditions sociales, Paris, 2014, traduit de l'allemand par G. FONDU et J. QUETRIER.

¹⁶ MANNERS I., « Normative Power Europe: A contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, 2002.

rather than the power of empirical force – in other words the role of normative power»¹⁷. Il prend l'exemple de l'abolition de la peine de mort pour illustrer la capacité de l'Union européenne de déterminer ce qui est « normal » dans le système international. Sans rejeter dans son entièreté le concept de puissance civile pour l'Union européenne, il le reprend en se concentrant moins sur l'économie que sur les normes.

8. En résumé, les concepts de puissance idéologique, de puissance civile et de puissance normative se recoupent. Ils utilisent simplement des qualificatifs différents pour définir un même phénomène : la puissance des moyens et des instruments mis en œuvre par une entité pour diffuser et faire valoir son idéologie. Les notions de normes, de valeurs et d'idées étant simplement utilisées à des degrés d'importance différents. Quoi qu'il en soit, la somme des valeurs d'une entité compose son idéologie. Ses normes, ce qu'elle considère comme normal, façonnent ses instruments et ses actions. Dans le cadre de cette contribution, il sera donc privilégié le concept de puissance normative pour des raisons cognitives. La notion « d'idéologie » est trop clivante dans le débat public actuel. La notion de « civile » n'est pas assez précise dans le sens où elle ne fait pas appel à un processus cognitif commun et entraîne ainsi une difficulté dans la visualisation de ce à quoi elle fait référence concrètement. Au contraire, le concept de puissance normative sous-entend assez naturellement le rapport aux normes juridiques et à la définition de ce qui est « normal ». C'est pourquoi dans l'intérêt de cette contribution, la notion de normes doit être comprise comme se référant aux normes juridiques.

9. Ce concept de puissance normative gagne en intérêt dans le milieu universitaire ces dernières années (Palm, 2021 ; Revie, 2021 ; Renda, 2022). Il se réfère à une forme de puissance que l'Union européenne détient ou pourrait détenir à défaut d'être en capacité de développer les formes traditionnelles de la puissance militaire ou de la puissance économique. Il a pour mérite de sortir des sentiers battus en remplaçant l'essence du projet européen au centre de la construction de son identité internationale. En effet, si la puissance économique et commerciale européenne semble aujourd'hui acceptée et reconnue, elle n'apparaît plus suffisante pour gérer les crises et protéger un ordre international fondé sur des règles. C'est ce qu'affirmait Ursula von der Leyen lors de sa prise de fonction à la Présidence de la Commission

¹⁷ *Ibid.* p. 238.

européenne : « Aujourd'hui, le *soft power* ne suffit plus si nous voulons nous affirmer dans le monde comme européens »¹⁸. Du côté de la puissance militaire, tout en étant contraire à l'essence du projet européen, depuis plus de soixante-dix années de construction il n'existe pas d'Union européenne de la défense ou d'armée européenne. Malgré les récentes avancées dans ce domaine avec l'adoption de nombreux instruments juridiques comme la Coopération structurée permanente¹⁹, le Fonds européen de la défense²⁰ et la Facilité européenne pour la paix²¹, une intégration des domaines de la défense des États membres à court ou moyen terme apparaît chimérique. Face à un *soft power* dont l'obsolescence semble désormais programmée et à la chimère d'un *hard power* européen, l'Union européenne « a besoin d'affirmer une nouvelle identité géopolitique et remodeler ses relations avec les acteurs internationaux »²². Cette réflexion autour d'une Union européenne comme puissance normative apporte un contrepois qui est le bienvenu dans un contexte de production littéraire croissante sur une Union européenne de la défense guidée par le concept d'autonomie stratégique. Dans le cas où elle ne parviendrait pas à affirmer une nouvelle identité internationale, elle risque de passer du statut de dame à celui de pion dans le jeu d'échec international.

10. Comme relevé précédemment, l'Union européenne repose sur des valeurs qui sont recensées aux articles 2 et 21 du traité sur l'Union européenne. Parmi celles-ci, se trouve la protection d'un ordre international fondé sur des règles en respectant les principes de la Charte des Nations unies et du droit international. Il est donc du devoir de l'organisation européenne de faire

¹⁸ Ruptures, « Von der Leyen et Borrell martèlent que l'UE « doit apprendre à parler le langage de la puissance » », *ruptures-presse.fr – Actu*, 14 novembre 2019 ; Euronews, « OTAN, Brexit... Ursula Von der Leyen défend ses positions », *fr.euronews.com*, 8 novembre 2019.

¹⁹ Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2017/2315 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants*, 11 décembre 2017 (J.O L 331/57 du 14 décembre 2017).

²⁰ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) 2021/697 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092*, 29 avril 2021 (J.O L 170/149 du 12 mai 2021).

²¹ Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528*, Bruxelles, 22 mars 2021 (J.O L 102/14 du 24 mars 2021).

²² Traduction libre depuis l'anglais. Anna STAHL, « An EU trilateral cooperation agenda with Africa and China for a post-COVID-19 world », *Hertie School - Jacques Delors Centre, Visions for Europe series*, 15 avril 2021, p. 1.

respecter ce qui est considéré comme « normal » dans le système international post-Seconde Guerre mondiale. C'est en ce sens que Ian Manners prit l'exemple de l'abolition de la peine de mort et de l'activisme européen pour « normaliser » le fait que la peine de mort « n'était pas un droit souverain de justice pénale, mais une question internationale relative aux droits de l'homme »²³.

11. En se référant à ce devoir de l'organisation européenne, cette contribution tend à démontrer que l'Union dispose du potentiel nécessaire pour s'illustrer comme une puissance normative en diffusant ses valeurs par le truchement de normes juridiques et par son action en faveur du multilatéralisme. Cette diffusion repose sur un phénomène théorisé assez récemment : l'effet Bruxelles (I). Pour autant, « l'effet Bruxelles n'est pas le seul, et peut-être pas le plus important, moyen par lequel l'UE influence potentiellement la gouvernance mondiale »²⁴. Il existe en effet un phénomène plus ancien et global qu'est le soutien de l'Union européenne à un ordre international fondé sur des règles (II).

²³ Traduction libre depuis l'anglais. *Op. cit.* note n^o16 p. 246.

²⁴ RENDA A., « Beyond the Brussels effect leveraging digital regulation for strategic autonomy », *Foundation for European Progressive Studies, Friedrich Ebert Stiftung, Fondation Jean Jaurès*, Policy brief, Strategic autonomy series, march 2022, p. 4.

I. Un phénomène « d’européanisation » du droit des États tiers : l’effet Bruxelles

12. En 2020, la professeure Anu Bradford publiait un ouvrage dans lequel elle proposait une définition, une systématisation et une illustration du phénomène de l’effet Bruxelles²⁵. Elle le définit comme la capacité unilatérale de l’Union européenne de réguler le marché économique mondial. Elle le décompose en deux sous-phénomènes que sont l’effet Bruxelles *de facto* (A) et l’effet Bruxelles *de jure* (B).

A. L’effet Bruxelles *de facto*

13. L’effet Bruxelles *de facto* représente la première étape de la diffusion des normes européennes dans le système international. Il se produit après que l’Union européenne ait adopté des normes juridiques pour réguler son marché intérieur. Avant l’entrée en vigueur de cette régulation, les entreprises en général et les entreprises multinationales en particulier vont adapter leur comportement commercial, leurs normes techniques et les conditions d’utilisation de leurs produits aux réglementations européennes.

14. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les entreprises vont *de facto* s’adapter aux normes de l’Union. La première est pour avoir, ou ne pas perdre, accès au marché unique européen qui est le premier marché économique mondial avec plus de 400 millions de consommateurs au niveau de vie élevé. En effet, le consentement aux normes de l’Union européenne est une condition *sine qua none* à la réalisation d’opérations économiques dans le marché européen. La deuxième raison a trait aux coûts économiques et commerciaux. Les normes de l’Union européenne étant bien souvent les normes les plus strictes des marchés mondiaux, se soumettre à celles-ci permet automatiquement aux entreprises de se mettre en conformité avec tous les marchés prévoyant des normes moins strictes. Ainsi, les entreprises peuvent uniformiser leur chaîne de production et leurs normes techniques afin de limiter les coûts. La troisième raison, et il s’agira de se limiter à ces trois raisons, est plus diffuse et touche à la question de l’opinion publique

²⁵ BRADFORD A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New-York, 2020.

internationale. Les organisations non-gouvernementales, particulièrement actives en Europe, participent à la formation et à la diffusion de cette opinion publique en menant des campagnes d'information et de dénonciation des pratiques des entreprises²⁶. Avec les technologies modernes et la capacité de projection via les réseaux sociaux, les organisations non-gouvernementales et les entreprises scrutent l'évolution de cette opinion et développent les stratégies adéquates pour y répondre. Les normes européennes véhiculant les valeurs des pays européens et de leurs citoyens, se soumettre à celles-ci permet aux entreprises de répondre aux attentes de l'opinion publique internationale, et particulièrement européenne.

15. Les illustrations de cet effet Bruxelles *de facto* sont nombreuses. La professeure Anu Bradford cite par exemple l'industrie agroalimentaire brésilienne qui s'est volontairement adaptée aux normes européennes en matière de bien-être animal. La Brazilian Pig Industry allant même jusqu'à affirmer que les normes européennes en matière de bien-être animal représentaient les normes internationales²⁷. Aux États-Unis, le principal producteur de veau, Strauss Veal, a supprimé ses caisses de veau comme logements collectifs pour ses animaux. Cette suppression reprend les conditions de bien-être du veau établi dans une directive européenne²⁸ de 2008.

16. L'exemple d'Apple est intéressant pour démontrer le lien hiérarchique existant entre l'effet Bruxelles *de facto* et l'effet Bruxelles *de jure*. En mars 2018, à l'approche de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») (mai 2018), Apple a mis à jour ses iPhones dans le monde entier pour se mettre en conformité avec le droit de l'Union

²⁶ Les campagnes récentes de *Greenpeace*, *Les Amis de la Terre* à l'encontre de la marque chinoise *Shein* par exemple. Ou encore les campagnes de *L214* dénonçant les pratiques des entreprises de l'agroalimentaire comme contraire au bien-être animal.

²⁷ PAZINATO DIAS C., ABÉRICO DA SILVA C., MANTECA X., *The brazilian pig industry can adopt european welfare standards: a critical analysis*, Cienc. Rural 45 (06), juin 2015.

²⁸ Conseil de l'Union européenne, *Directive 97/2/CE modifiant la directive 91/629/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux*, Bruxelles, 20 janvier 1997 (J.O L 25/24 du 28 janvier 1997) ; remplacée par : Conseil de l'Union européenne, *Directive 2008/119/CE établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux*, Bruxelles (J.O L 10/7 du 15 janvier 2009).

européenne²⁹. Quelques mois plus tard, en octobre, le Président Directeur Général d'Apple, Tim Cook, jouait de son influence pour inciter le gouvernement américain à adopter une législation fédérale similaire à celle de l'Union européenne³⁰. Le poids économique et le lobbying politique dont peut user une entreprise multinationale pour faire pression sur le gouvernement d'un État tiers à l'Union européenne illustrent le phénomène de l'effet Bruxelles *de jure*.

B. L'effet Bruxelles *de jure*

17. Une fois que le phénomène de l'effet Bruxelles *de facto* s'est produit au sein des entreprises multinationales, ces dernières vont user de leur poids économique et de lobbying politique auprès de leur État du for, tiers à l'Union européenne, pour qu'il adapte ou qu'il adopte des pans entiers de son droit conformément à la législation européenne. Bien que les entreprises multinationales soient d'une importance majeure dans ce processus, il ne faut pas négliger le rôle des organisations non-gouvernementales. Les normes européennes étant bien souvent les plus strictes en matière de protection des droits de l'Homme, de bien-être animal ou d'environnement, de nombreuses organisations non-gouvernementales vont user de stratégies de communication, grâce aux nouvelles technologies, et de leur poids politique pour faire pression sur les gouvernements des États tiers. C'est ainsi que va se produire une forme « d'europanisation » du droit des États tiers. Les raisons pour lesquelles les entreprises vont faire pression sur leur gouvernement sont les mêmes que les raisons qui les conduisent à s'adapter *de facto* aux normes européennes. En ce qui concerne les organisations non-gouvernementales et leurs branches nationales, elles vont soutenir les normes les plus strictes dans leur domaine de spécialité et vont chercher à les diffuser le plus largement possible. Et il s'agit bien souvent des normes européennes.

18. Par exemple, le domaine de la concurrence est un « cas d'école » pour illustrer l'effet Bruxelles *de jure*. Si le droit de la concurrence est originellement né aux États-Unis, l'Union européenne s'en est emparé dès le début de sa

²⁹ HERN A., « Apple launches iOS 11.3 with raft of privacy features », *theguardian.com*, 29 mars 2018.

³⁰ The Guardian, « Tim Cook calls for US federal privacy law to tackle 'weaponized' personal data », *theguardian.com*, 24 octobre 2018.

construction avec le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier³¹. Par des phénomènes complexes, au fil des décennies et de la mondialisation, c'est finalement le droit de la concurrence de l'Union européenne qui s'est imposé comme la référence mondiale. À titre d'exemple, l'*anti monopoly law*³² chinoise repose en majeure partie sur le droit de la concurrence de l'Union européenne. Le domaine du numérique est aussi un bon exemple avec le RGPD qui s'est exporté dans de nombreux États ou entités fédérées comme en Inde ou en Californie³³.

19. L'effet Bruxelles s'illustre donc dans de nombreux domaines et témoigne de la diffusion des normes européennes dans les États tiers. Pour autant, celui-ci s'est originellement produit indépendamment de la volonté des institutions européennes. C'est ce que déplore le commissaire européen au marché intérieur Thierry Breton dans la Stratégie européenne de normalisation du 2 février 2022 : « l'importance stratégique des normes n'a pas été reconnue à sa juste valeur »³⁴. Le potentiel stratégique de l'effet Bruxelles n'a été pris en compte que tardivement par la Commission européenne. Une première prise de conscience se produit aux alentours des années 2006-2007 en évoquant ce potentiel stratégique lors de certaines communications de la Commission³⁵. La reconnaissance concrète de son intérêt se produit dix années plus tard à l'aune de l'entrée en vigueur du

³¹ *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 18 avril 1951, articles 5 et 60 par exemple.

³² *The Anti-monopoly Law of the People's Republic of China*, adopted at the 29th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress of the People's Republic of China, 30 août 2007 [Texte intégral, en anglais].

³³ *California Consumer Privacy Act of 2018* [1798.100 - 1798.199.100].

³⁴ Commission européenne, *Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une stratégie de l'UE en matière de normalisation – Définir des normes mondiales à l'appui d'un marché unique européen résilient, vert et numérique*, Bruxelles, 2 février 2022, COM(2022) 31 final, p. 1.

³⁵ Commission des communautés européennes, *Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle*, Bruxelles, 20 novembre 2007, COM(2007) 724 final ; Commission des communautés européennes, *Communication au Parlement européen et au Conseil – Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens*, Bruxelles, 10 juin 2009, COM(2009) 262 final.

RGPD. À ce sujet, la commissaire européenne à la justice affirmait « *we want to set the global standard* ». ³⁶

20. Alors que le potentiel stratégique des normes est aujourd’hui reconnu par les institutions européennes, il serait intéressant qu’elle développe une Stratégie globale de l’effet Bruxelles³⁷. Dans le même sens que la Stratégie globale³⁸ pour la politique étrangère et de sécurité commune présentée en 2016, l’Union européenne à tout intérêt à se doter d’une nouvelle Stratégie globale en intégrant le potentiel stratégique des normes et de l’effet Bruxelles pour construire son identité internationale. Celle-ci aurait pour effet de stimuler la production de normes dans des domaines stratégiques avec l’objectif, juridiquement contraignant, de protéger un ordre international fondé sur des règles. Cela permettrait aussi à l’Union européenne d’influencer de manière plus déterminante la gouvernance mondiale et de faire valoir ses intérêts sur la scène internationale.

21. Finalement, l’effet Bruxelles est un phénomène qui n’a été pris en compte que récemment. Il est complémentaire à un phénomène plus global et ancien que représente le soutien de l’Union européenne à un ordre international fondé sur des règles.

³⁶ SCOTT M. & CERULUS L., « Europe’s new data protection rules export privacy standards worldwide », *politico.eu*, 31 janvier 2018

³⁷ PALM T., « Normative power and EU strategic autonomy », in FOULON M. & THOMPSON J.(éd.), *The Hague Centre for Strategic Studies – The future of european strategy in a changing geopolitical environment : challenges and prospects*, August 2021.

³⁸ *A global strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”*, 26 juin 2016.

II. Le soutien de l'Union européenne à un ordre international fondé sur des règles

22. L'Union européenne est un produit du multilatéralisme, ou plutôt du régionalisme post-Seconde Guerre mondiale. Après le traumatisme de la guerre, les États ont souhaité favoriser l'interdépendance et la résolution pacifique des différends. C'est en ce sens que les traités européens ont toujours contenu des mentions au multilatéralisme, à la protection de la Charte des Nations unies et à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. L'article 21 du traité sur l'Union européenne contraint aujourd'hui l'organisation et ses États membres à protéger un ordre international fondé sur des règles. C'est ainsi que les valeurs européennes et internationales se confondent. En cherchant à diffuser ses valeurs, l'Union européenne contribue à la diffusion des valeurs du système international post-Seconde Guerre mondiale. Ce processus de diffusion se réalise par le soutien de l'Union européenne à l'ordre international établi. Ce phénomène peut se décomposer en deux sous-phénomènes que sont la politique de conditionnalité européenne dans les négociations aux traités (A) et l'activisme européen dans les enceintes multilatérales (B).

A. La politique de conditionnalité européenne aux traités

23. Grâce à l'attractivité de son marché unique, l'Union européenne dispose du poids nécessaire dans les négociations avec les États tiers, désireux d'accéder à son marché, pour leur imposer des conditions qui prennent la forme de clauses aux traités. En étant investi d'une force contraignante, ces clauses vont participer à la diffusion des valeurs internationales et européennes. Elles ont généralement trait aux droits de l'Homme, à l'environnement, à la justice internationale, aux processus démocratiques ou encore à l'État de droit. Les blocages politiques récents sur un accord Union européenne-MERCOSUR illustrent cette politique de conditionnalité³⁹.

³⁹ MESSAD P., « Lula gagne du temps sur l'accord UE-Mercosur avant de contrattaquer », *euractiv.fr*, 30 juin 2023 ; Euractiv France et AFP, « Argentine et Brésil dénoncent les exigences de l'UE pour un accord avec le Mercosur », *euractiv.fr*, 6 juillet 2023.

L'Union européenne demande aux États du MERCOSUR l'intégration de clauses miroirs sur les questions environnementales en poursuivant un triple objectif : ne pas pénaliser les agriculteurs européens ; assurer la cohérence de sa politique climatique⁴⁰ ; et diffuser ses valeurs de protection de l'environnement.

24. L'Union européenne est aussi une actrice déterminante sur la question du désarmement. Par des clauses « armes de destruction massive » ou « armes conventionnelles » qu'elle insère dans ses traités avec les États tiers⁴¹, elle contribue à la protection de la paix et de la sécurité internationales en promouvant le désarmement. De la même manière, en matière d'exportation des armes, l'Union et ses États membres ont joué un rôle capital dans les négociations au traité sur le commerce des armes⁴² grâce à une Position commune⁴³ adoptée par le Conseil en 2008. Dans une résolution plus récente, le Parlement européen félicite l'Union et ses États membres pour l'actualisation de cette position commune et pour le rôle que joue l'Union européenne dans l'universalisation de ce traité ; tout en aidant les États tiers à se conformer aux contrôles des armes⁴⁴.

⁴⁰ Commission européenne, *Communication au Parlement, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le pacte vert pour l'Europe*, Bruxelles, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

⁴¹ *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part*, Cotonou, 23 juin 2000, article 11b.

⁴² *Traité sur le commerce des armes*, New-York, 24 décembre 2014.

⁴³ Conseil de l'Union européenne, *Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Bruxelles, 8 décembre 2008, 2008/944/PESC (J.O L 335/99 du 13 décembre 2008).

⁴⁴ Parlement européen, *Résolution sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC*, 17 septembre 2020, 2020/2003(INI) (J.O C 385/47 du 22 septembre 2021), point n°22.

25. Un dernier exemple est celui du soutien de l'Union européenne à la justice pénale internationale et à son principal tribunal qu'est la Cour pénale internationale. Lors de la révision des Accords de Cotonou⁴⁵, en 2005, a été ajoutée une clause à l'article 11 paragraphe 7 qui prévoit :

En promouvant le renforcement de la paix et de la justice internationale, les parties réaffirment leur détermination à :

— partager des expériences concernant l'adoption d'amendements juridiques nécessaires pour permettre la ratification et la mise en œuvre du statut de Rome de la Cour pénale internationale, et

— lutter contre la criminalité internationale conformément au droit international, en tenant dûment compte du statut de Rome.

Les parties s'efforcent de prendre les mesures en vue de ratifier et de mettre en œuvre le statut de Rome et les instruments connexes.

Par cette clause, les États du Pacifique s'engagent à ratifier le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale et à lutter plus efficacement contre les crimes internationaux. Par le biais de son secrétariat général, le Conseil de l'Union affirme⁴⁶ que : « [l']accord de Cotonou constitue la « clause type » à suivre lors de la négociation d'autres accords, même s'il est bien sûr nécessaire d'adopter une approche au cas par cas, en tenant compte des différentes positions sur la CPI des pays avec lesquels l'UE conclut des accords »⁴⁷.

26. Les traités sont le principal instrument du multilatéralisme et de la coopération entre États. En les multipliant et en y insérant des clauses, l'Union européenne fait d'une pierre deux coups : protéger ses valeurs et celles du

⁴⁵ *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, Cotonou, 23 juin 2000.

⁴⁶ General secretariat of the Council, *The European Union and the International Criminal Court*, expert series, 2010, p. 13.

⁴⁷ Traduction libre depuis : « [t]he Cotonou Agreement forms the "standard clause" to be followed when negotiating other agreements, although it is of course necessary to adopt a case-by-case approach, taking into account the different positions on the ICC of the countries with which the EU enters into agreement ».

système international et faire valoir ses intérêts. Aussi, cette diffusion s'exerce par l'activisme de l'Union au sein des grandes enceintes multilatérales.

B. L'activisme européen dans les enceintes multilatérales

27. L'Union européenne « est le projet de paix le plus réussi de l'histoire de l'humanité » selon les mots de la Première ministre de Serbie⁴⁸. Elle est l'archétype d'un multilatéralisme accompli. En étant un symbole de paix et de prospérité depuis plus de soixante-dix années, et possédant le plus grand marché économique mondial, elle dispose d'un poids important dans les enceintes multilatérales.

28. Par exemple, l'Union européenne a joué un rôle prépondérant dans les négociations de Rome de juillet 1998 pour mettre en place le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. Dès la fin des négociations, elle a harmonisé la voix de ses États membres par le biais de plusieurs positions communes⁴⁹. Aussi, un accord a été conclu avec la Cour en 2006⁵⁰ sur l'articulation de la coopération et de l'assistance entre les deux organisations. Le soutien de l'Union européenne à la justice pénale internationale prend aussi forme dans la création du « Réseau génocide européen » par une décision de 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact pour lutter contre les crimes internationaux⁵¹.

29. Dans son article, cité en introduction, Ian Manners prend pour exemple le rôle de l'Union européenne dans l'abolition de la peine de mort.

⁴⁸ ZIMONJIC JELISAVAC B., « Adhésion à l'UE : la Serbie n'a pas de « plan B », selon Ana Brnabic », *euractiv.fr*, 5 juillet 2023, traduit par A. MARTINO.

⁴⁹ Conseil de l'Union européenne, *Position commune concernant la Cour pénale internationale*, Bruxelles, 11 juin 2001, 2001/443/PESC (J.O L 155/19 du 12 juin 2001) ; Conseil de l'Union européenne, *Position commune modifiant la position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale*, Bruxelles, 20 juin 2002, 2002/474/PESC (J.O L 164/1 du 22 juin 2002) ; Conseil de l'Union européenne, *Position commune concernant la Cour pénale internationale*, Bruxelles, 16 juin 2003, 2003/444/PESC (J.O L 150/67 du 18 juin 2003).

⁵⁰ *Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne*, Bruxelles, 28 avril 2006 (J.O L 115/50 du 28 avril 2006).

⁵¹ Conseil de l'Union européenne, *Décision portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'Humanité et de crimes de guerre*, Bruxelles, 2002/494/JAI (J.O L 167/1 du 26 juin 2002).

Insufflé par la Cour de justice des communautés européennes lors de sa saga jurisprudentielle sur la protection des droits fondamentaux⁵², l'Union souhaitait jouer un rôle plus important dans la protection des droits de l'Homme. Une déclaration finale sur la peine de mort a été ajoutée au traité d'Amsterdam indiquant qu'elle a été abolie dans la plupart des États membres. Aussi, l'Union a utilisé son influence à Washington et dans les enceintes multilatérales par le biais de nombreux discours et dialogues politiques en faveur de l'abolition de la peine de mort⁵³.

30. Enfin, l'Union européenne est un acteur proactif dans de nombreuses organisations internationales. Elle dispose d'un statut « sur-mesure » de super-observateur au sein de l'Organisation des Nations unies⁵⁴, grâce auquel le Président du Conseil européen peut s'adresser à l'Assemblée générale ; Elle est à la seule organisation internationale membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce⁵⁵ ; Elle est un moteur essentiel de la moins connue Organisation internationale de normalisation. Et a, par exemple, réussi à faire adopter comme standard international en 1996 son Règlement⁵⁶ concernant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit⁵⁷ ; Elle est une partenaire essentielle de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord dans l'architecture de sécurité du territoire européen⁵⁸ ; Et

⁵² Initié par : Cour de justice des communautés européennes, *Stauder*, aff. 29-69, 12 novembre 1969 et *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11-70, 17 décembre 1970.

⁵³ *Op. cit.* note n^o16 p. 248.

⁵⁴ Assemblée générale des Nations unies, *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies*, 3 mai 2011, A/RES/65/276.

⁵⁵ Liste des membres de l'OMC disponible ici : https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm

⁵⁶ Conseil de l'Union européenne, *Règlement permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit*, Bruxelles, n°1836/93 (J.O L 168/1 du 10 juillet 1993).

⁵⁷ Organisation internationale de normalisation, *Systèmes de management environnemental – Spécifications et lignes directrices pour son utilisation*, septembre 2016, ISO 1410 :1996.

⁵⁸ Voir en ce sens : Conseil européen, *Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN*, Communiqué de presse, 10 janvier 2023 [Texte intégral].

est aussi la partenaire commerciale privilégiée de nombreuses organisations économiques régionales⁵⁹.

Conclusion

31. Dans cet article, il a été soutenu que face à un *soft power* relativement obsolète et à la chimère d'un *hard power*, l'Union européenne était en quête d'une nouvelle identité internationale. Cette quête se traduit par l'émergence du concept d'autonomie stratégique européenne. Les effets Bruxelles *de facto* et *de jure*, la politique de conditionnalité dans les négociations aux traités et l'activisme européen au sein des enceintes multilatérales viennent apporter de la substance aux propos de Ian Manners sur le *normative power* européen. Finalement, il s'agit d'une « caractéristique cruciale constitutive d'une Union européenne comme entité politique hybride disposant d'une identité internationale distincte »⁶⁰ des autres grandes puissances internationales. Cette puissance normative tend aussi à se renforcer par le phénomène de l'élargissement. La guerre en Ukraine a relancé le débat sur l'adhésion potentielle de la Moldavie, de la Géorgie, de la Serbie et de l'Ukraine à brève ou moyenne échéance. Naturellement, l'élargissement de l'Union européenne, à l'instar de sa politique de voisinage, diffuse ses valeurs et participe à la consécration de sa puissance normative. Dans le même sens, la consécration du projet de Communauté politique européenne à l'initiative du Président français Emmanuel Macron, fervent défenseur de l'autonomie stratégique et de la puissance européenne, participe à la construction de cette nouvelle identité normative européenne.

32. Malgré le perpétuel narratif sur la déliquescence de l'organisation, sa production normative suit un rythme effréné et dans des domaines divers : semi-conducteurs, haine en ligne, marchés numériques, services numériques, intelligence artificielle, santé, énergie, etc.⁶¹. Par le biais de ses réglementations, la diffusion de ses valeurs dans le système international s'accélère. En ce sens,

⁵⁹Voir l'état des négociations en cours avec le MERCOSUR et le sommet UE-CELAC des 17 et 18 juillet 2023 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>

⁶⁰ Traduction libre depuis l'anglais. *Op. cit.* note n°16 p. 252.

⁶¹ *Digital Market Act, Chips Act, Digital Service Act, Cybersecurity Act, etc.*

l'Union européenne pourrait offrir une alternative, une troisième voie possible, face à une rivalité militaro-économique que se livrent la Chine et les États-Unis. Elle est en capacité de façonner la « norme » et donc ce qui est « légal » ou « illégal » dans le système international. Et il s'agit finalement de la réelle puissance dans l'ordre international fondé sur des règles qu'est le système international post-Guerre froide.