



**HAL**  
open science

## L'UE et le multilatéralisme : entre valeurs et intérêts

Hugo Flavier

► **To cite this version:**

Hugo Flavier. L'UE et le multilatéralisme : entre valeurs et intérêts. Bruylant. Bichsel, O. et al. (dir.), L'après COVID-19 : quel multilatéralisme face aux enjeux globaux ?, Larcier, 2021, 978-2-8027-6978-1. hal-04546616

**HAL Id: hal-04546616**

**<https://hal.science/hal-04546616v1>**

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'UE et le multilatéralisme : entre valeurs et intérêts

**HUGO FLAVIER « Union européenne et multilatéralisme : entre valeurs et intérêts » in Bichsel, O. et al. (dir.), *L'après COVID-19 : quel multilatéralisme face aux enjeux globaux ?*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 89-108**

<b>I – UNE COMBINAISON IDÉALISTE BIEN ORDONNÉE.....</b>	<b>4</b>
A – UNE PRIMAUTÉ DES VALEURS EFFECTIVE .....	4
B – UN MULTILATÉRALISME PRIORITAIRE .....	7
<b>II – UN TROPISME RÉALISTE ASSUMÉ .....</b>	<b>10</b>
A – LA FORMALISATION D'UNE POLITIQUE DES INTÉRÊTS.....	10
B – LES MOYENS JURIDIQUES AU SOUTIEN D'UNE POLITIQUE DES INTÉRÊTS .....	13

Le 27 novembre 2019, lors de la présentation du collège des commissaires à la plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen affirmait que « *nous devons montrer à nos partenaires des Nations unies qu'ils peuvent compter sur nous, pour défendre le multilatéralisme* ». Elle ajoutait – ce que n'a pas manqué de relever la presse – qu'elle souhaitait être à la tête d'une « *Commission géopolitique* »<sup>1</sup>. Si la présidente de la Commission a souhaité marquer les esprits par ce discours, ce dernier doit plutôt être entendu comme une étape dans le long cheminement que sillonne la Commission depuis les années 1990. La dialectique entre valeurs et intérêts, entre politique idéaliste et réaliste au sens de la théorie des relations internationales, fut profondément marquée par les massacres de masse ayant eu lieu sur le continent européen, en ex-Yougoslavie, à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. Au début des années 2000 l'Union européenne a ainsi entrepris d'affirmer son « *identité sur la scène internationale* »<sup>3</sup>, en déployant une diplomatie des droits de l'homme tout en défendant ses intérêts auprès de ses partenaires et de ses rivaux, qu'ils soient mineurs ou « *systémiques* »<sup>4</sup>. Démarche d'équilibre entre les valeurs et les intérêts, avec toutefois une nette prédominance, dans le discours, pour les premières.

Cet équilibre se retrouve pleinement dans le traité de Lisbonne. L'article 21, paragraphe 1 TUE dispose en effet que :

L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

Ce même article impose par ailleurs à l'Union de définir et de mener des politiques communes afin « *de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité* » et « *de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale* ». La volonté d'équilibre, de conjonction des contraires est manifeste et se perçoit également dans les nombreuses communications de la Commission. C'est ainsi que la communication du 23 mars 2020 relative

---

<sup>1</sup> Pour le texte complet du discours : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_19_6408)

<sup>2</sup> Sur cette prétendue naturelle « faiblesse » européenne, on se rappellera des propos simplificateurs dans l'ouvrage de R. Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York, 2003. Des réflexions plus subtiles de la science politique américaine ont toutefois su enrichir la réflexion sur l'idée de puissance et de pouvoir en Europe et dans l'Union européenne : I. Manners, « Normative Power in Europe : A contradiction in terms ? », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n° 2, pp. 235 et s ; T. Forsberg, « Normative Power Europe once again: a Conceptual Analysis of an Ideal Type », *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol. 49, n° 6, pp. 1183 et s.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un objectif prévu par le traité de Maastricht à l'article B TUE. À ce sujet, cf., I. Bosse-Platière, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in E. Neframi (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265 et s ; A. Hamonic, « La projection du standard de l'État de droit dans l'action extérieure de l'Union européenne », *RTD Eur.*, 2019, pp.337 et s. Pour une application dans le cadre spécifique de l'ELSJ : C. Billet, *Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, thèse, dactyl., Rennes 1, 2014.

<sup>4</sup> La Commission a qualifié la Chine de « *rival systémique* » dans sa communication du 12 mars 2019 sur les relations UE-Chine (JOIN/2019/5 final).

au plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie affirmait que « *la volonté sans faille d'agir en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit est une pierre angulaire de l'Union européenne* ». Celle du 9 septembre 2020, « Tracer la voie vers une Europe plus résiliente », pourtant essentiellement liée à la crise du coronavirus, n'en a pas moins réussi à trouver un lien avec la défense des valeurs de l'UE dans ses relations internationales. La Commission considère en effet, que « *la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit doit commencer chez soi et demeurer le principe directeur des relations extérieures de l'Union, notamment en ce qui concerne les technologies numériques* ».

Souhaitant dépasser cet œcuménisme européen convenu qui réussirait admirablement à surmonter les impératifs contradictoires d'une promotion du multilatéralisme, des intérêts et des valeurs de l'Union, nous nous proposons de livrer, au cours de ces modestes pages, une analyse critique. Ces trois qualités que sont le multilatéralisme, les valeurs et les intérêts de l'Union et qui figurent explicitement dans l'article 21 TUE, ne sont en effet guère aisée à combiner. L'articulation entre l'objectif de promotion du multilatéralisme et la défense des valeurs de l'Union dans ses relations extérieures est probablement celle qui suscite le moins de difficultés. Ces deux variables correspondent aux fameux « principes qui ont présidé à sa création » visés à l'article 21 TUE. Elles se marient admirablement à l'héritage européen universaliste visé dans le préambule du TUE et s'inscrivent dans la nature kantienne de la construction européenne. L'heureuse conjonction du multilatéralisme et des valeurs est aussi en partie liée à sa nature originelle d'organisation internationale. L'Union européenne est un être constitutionnel multilatéral qui, selon les termes de la Cour de justice, a « *donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux* »<sup>5</sup>.

La nature de l'Union européenne, cette union fédérative, oscille donc entre constitutionnalisme et multilatéralisme et l'une de ses finalités consiste à projeter son identité sur la scène internationale. Il est cependant difficile d'envisager sérieusement de se constituer en un acteur des relations internationales sans mener dans le même temps une politique des intérêts. La combinaison de cette troisième variable avec les deux précédentes s'avère toutefois une entreprise plus périlleuse. La notion d'intérêt en droit est une notion aux ramifications vertigineuses et n'était pas absente des traités originels. Le traité de Rome de 1957 faisait en effet référence aux intérêts du marché commun<sup>6</sup>, à l'intérêt commun<sup>7</sup>, à l'intérêt de la Communauté en matière de services d'intérêt économique général<sup>8</sup> ou à l'intérêt général de la Communauté qui doit être assuré par les membres de la Commission<sup>9</sup>. Les références à l'intérêt de la Communauté en tant que telle étaient rares dans le traité de Rome et visaient, bien entendu, l'économique plus que le politique. On ne saurait être surpris tant il est vrai que la construction

---

<sup>5</sup> CJUE, 10 décembre 2018, *Wightman*, C-621/18, EU:C:2018:999, point 45 ; CJUE, 30 avril 2019, Avis 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:34, point 109.

<sup>6</sup> « *La Commission examine de quelle façon les législations des différents États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (...) peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun* » (art. 99 TCEE).

<sup>7</sup> « *Les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun* » (art. 103 TCEE) ; « *En établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial* » (art. 110 TCEE).

<sup>8</sup> Article 90, § 2 TCEE.

<sup>9</sup> Article 157, § 2 TCEE.

et la prise de conscience de l'Union en tant qu'objet politique et porteur de politiques publiques et d'une politique de société a pris du temps et n'a été véritablement formalisée que par le traité de Lisbonne.

De quoi la prise en compte des intérêts de l'Union en matière de relations extérieures est-il le nom ? L'Union a-t-elle réussi à composer entre son ancrage idéaliste, marqué par le multilatéralisme et la défense des droits de l'homme, et son tropisme réaliste formalisé à l'article 21 TUE, selon lequel l'Union a pour mission « *de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité* » ? Peut-on encore taxer cette Union européenne de « naïve » dans les relations internationales ? Il s'agira de procéder à une évaluation de la réalité, de la nature et de l'efficacité de ces fondements de politique étrangère, par-delà les communiqués de presse laudateurs de la Commission et les critiques parfois acerbes de la presse. Ce jugement ne devra pas être perçu comme définitif. Les hésitations de la doctrine, les incertitudes générées par tout choix de politique étrangère et le halo idéologique qui les entoure, nous contraignent irrémédiablement à l'humilité. Il nous semble ainsi que, si le socle idéaliste de l'Union demeure (I), on assiste depuis une dizaine d'années à l'émergence d'un réel tropisme idéaliste de l'Union en matière de relations extérieures (II).

## **I – Une combinaison idéaliste bien ordonnée**

Adopter un point de vue cynique en la matière est parfois bien commode<sup>10</sup>. Quoi de plus confortable en effet que de regarder avec dédain les efforts de l'Union lorsqu'elle tente, tant bien que mal, à mettre en œuvre une politique étrangère dictée par les valeurs et les principes « *qui ont présidé à sa création* » (art. 21 TUE) ? L'Union ne paraît-elle pas sous-équipée dans relations internationales lorsqu'elle est confrontée aux monstres froids étatiques qui eux, sauraient mieux que quiconque, jouer du *hard power* et seraient bien plus accoutumés aux politiques réalistes ? Cette approche cynique est certes efficace d'un point de vue rhétorique : elle sous-entend que son auteur serait doté d'un surcroît de conscience lui donnant ainsi une clairvoyance acérée sur la question. Nous souhaiterions prendre délibérément le contrepied de ce positionnement. Non pour faire preuve d'un optimisme débridé, mais afin de montrer que, parfois, cette politique idéaliste donne des résultats tangibles tant dans la défense de ses valeurs (A) que du multilatéralisme (B).

## **A – Une primauté des valeurs effective**

L'étude de l'ancrage idéaliste de l'Union dans sa politique étrangère n'est pas l'apanage de la science politique. La science juridique, dans son champ disciplinaire, dispose des instruments qui sont en mesure d'illustrer la teneur et l'étendu de cet idéalisme européen<sup>11</sup>. En

---

<sup>10</sup> Pour une illustration de ce cynisme, cf., H. Flavier, « L'Union européenne et l'Union économique eurasiatique : quelles relations ? », in O. Delas (dir.), *Relations commerciales internationales. L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 287 et s.

<sup>11</sup> Pour une réflexion sur les valeurs de l'Union : J. Rideau, « Les valeurs de l'Union européenne », *RAE*, 2012, pp. 239 et s ; Ch. Maubernard, « Prendre la promotion externe des droits de l'homme par l'Union européenne "au sérieux" » in R. Tinière et C. Vial (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne – entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 295 et s ; R. Baratta, « La "communauté de valeurs" dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *RAE*, 2018, pp. 81 et s. Pour une étude plus spécifique : M. Dubuy, « La lutte contre la piraterie maritime face au respect des droits fondamentaux : un exemple de promotion de

premier lieu, la jurisprudence a consacré depuis longtemps cette primauté. Sans remonter jusqu'au contentieux de la banane au cours duquel la Cour avait affirmé la primauté des PGD sur les accords conclus par l'Union<sup>12</sup>, l'affaire *Kadi* a sans doute été celle qui lui a donné l'occasion de livrer sa lecture – dualiste – des rapports entre droit international et droit interne<sup>13</sup>. On se souvient combien la position du Tribunal avait pu paraître audacieuse où sans formellement se prononcer sur l'existence et le contenu du *jus cogens*, il lui manifestait une certaine bienveillance et faisait preuve d'une double audace. D'une part, s'inspirant de la jurisprudence *International Fruit Company*<sup>14</sup>, la Cour estimait que l'Union était liée par les résolutions du Conseil de sécurité. D'autre part, en application de l'article 113 de la charte des Nations Unies, ces mêmes résolutions devaient primer sur l'ensemble du droit de l'Union. Cette position, ouverte sur le droit international, avait toutefois l'immense inconvénient d'aboutir à une solution qui limitait considérablement la portée des droits fondamentaux dans l'Union. Il suffisait en effet qu'une décision de sanction de l'Union soit prise afin de mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, pour que celle-ci bénéficie indirectement d'une immunité juridictionnelle par l'effet de la primauté de la charte des Nations Unies. La Cour de justice infirmera ce point de vue par une position certes plus fermée à l'égard du droit international, mais qui réaffirmait l'objectif de garantie juridictionnelle effective des droits fondamentaux. Elle s'appuyait sur une lecture constitutionnelle des traités qui ont établi une « *charte constitutionnelle de base* »<sup>15</sup> et qui lui imposent d'assurer la prévalence des droits fondamentaux et, à travers eux, celle des valeurs de l'Union. Cette lecture dualiste, par l'effet de la constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union s'impose donc y compris dans ses relations extérieures et interdit à l'Union de contracter un engagement qui irait à l'encontre de tels principes qui sont juridictionnellement protégés. Cette lecture constitutionnalisante des relations extérieures de l'Union s'est accentuée au cours des années 2010 et a abouti, notamment, à l'avis 1/17 sur le CETA<sup>16</sup>. La Cour de justice a en effet précisé que l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union découle de ses « *caractéristiques essentielles [...] et de son droit* » et qu'elle réside « *dans la circonstance que l'Union est dotée d'un cadre constitutionnel qui lui est propre* » au titre duquel figurent notamment « *les valeurs fondatrices énoncées à l'article 2 TUE* »<sup>17</sup>.

En second lieu, la politique de conditionnalité de l'Union consacre elle aussi les valeurs et les droits de l'homme comme un pan à part entière de la politique étrangère de l'Union<sup>18</sup>. Cette conditionnalité est d'abord et avant tout conventionnelle et commence à avoir quelques années de pratique derrière elle. On pense ainsi à l'accord-cadre de coopération commerciale

---

l'identité de l'Union » in L. Potvin-Solis (dir.) *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 403 et s.

<sup>12</sup> CJCE, 10 mars 1998, *Allemagne c/ Conseil*, ECLI:EU:C:1998:94.

<sup>13</sup> CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, ECLI:EU:C:2008:461.

<sup>14</sup> CJCE, 12 décembre 1972, *International Fruit Company*, ECLI:EU:C:1972:115.

<sup>15</sup> CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, point 23.

<sup>16</sup> CJUE, 30 avril 2019, Avis 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:34.

<sup>17</sup> Points 109 et 110. De même, cf., voir, en ce sens, l'avis 2/13 sur l'adhésion de l'Union à la CEDH, du 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, point 158.

<sup>18</sup> Voir, par exemple sur le sujet, O. Jacquemin, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan*, CRIDHO Working Paper 2006/03 ; D. Sinou, « La conditionnalité politique des accords externes », in A.-S. Lamblin-Gourdin et E. Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 195 et s.

et économique avec l'Argentine du 2 avril 1990, où son article 1<sup>er</sup>, intitulé « Fondement démocratique de la coopération » disposait déjà en son temps que :

1. Les relations de coopération entre la Communauté et l'Argentine, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales de la Communauté et de l'Argentine.
2. Le renforcement de la démocratie et l'intégration régionale constituent les principes fondamentaux du présent accord et une préoccupation partagée par les deux parties. Le moyen permettant de garantir la réalisation de cet accord est l'encouragement du développement économique et social par le biais de la coopération dans les domaines commercial, économique, agricole, industriel et technologique.

Peu à peu, des références timides aux droits de l'homme et aux valeurs de l'Union supposées partagées par le partenaire commercial, se sont vues ajoutées dans les accords conclus par l'Union. Tel fut le cas, par exemple, dans les accords européens d'association conclus avec la Roumanie et de la Bulgarie en 1993<sup>19</sup>, de l'accord de partenariat et de coopération signé avec la Russie en 1994<sup>20</sup> ou de la convention de Lomé IV bis<sup>21</sup>. En 1995, le Conseil de l'UE approuvera un « *mécanisme de suspension* » dans les accords conclus par la Communauté afin que celle-ci dispose d'un fondement conventionnel pour réagir en cas de violation des droits de l'homme par son cocontractant. Mais ce sont bien évidemment les accords de Cotonou de 2000 qui donneront toute leur effectivité aux clauses « *éléments essentiels* » du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Sans que l'on puisse exposer plus avant le rôle de la conditionnalité dans le développement conventionnel de l'Union, on se limitera à observer que celle-ci est loin d'être une coquetterie européenne. Ces clauses ne sont pas une simple formule. Elles sont une réalité et l'Union les a déjà mises en œuvre à plusieurs reprises. Tel fut le cas, par exemple, au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Fidji, en Guinée, au Libéria, à Madagascar, en Mauritanie, au Niger, en République Centrafricaine, au Togo ou au Zimbabwe.

Cette primauté des droits de l'homme sur les exigences de l'action extérieure s'est manifestée récemment, dans son volet unilatéral, par l'adoption d'un « Magnitsky Act » européen. On se souvient que la fameuse « liste Magnitski » a été adoptée en 2012 par le Congrès américain à la suite de la mort de l'avocat Sergueï Magnitski devenu un héros posthume de la lutte contre la corruption en Russie<sup>22</sup>. Ces sanctions visaient essentiellement les fonctionnaires russes impliqués dans son assassinat et ont été refondues en 2016, dans un « Global Magnitsky Act »<sup>23</sup>. Sur le fondement de ce cette loi de 2016, le président des États-

---

<sup>19</sup> La clause « éléments essentiels » figure à l'article 6 des deux accords. En cas de violation de cette clause, l'autre partie peut prendre des « *mesures appropriées* » (art. 118, § 2 pour l'accord conclu avec la Bulgarie et 119, § 2 pour celui conclu avec la Roumanie).

<sup>20</sup> Article 2 de l'accord de partenariat et de coopération. On y retrouve la formule relative aux « *mesures appropriées* » et celle-ci figure à l'article 107, § 2.

<sup>21</sup> La convention de Lomé IV bis précisait les conséquences d'une violation des « éléments essentiels » et prévoyait notamment une procédure de consultation préalable à l'adoption des fameuses « *mesures appropriées* ».

<sup>22</sup> Le texte est accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039/text>. On ajoutera que le parlement européen avait, déjà en son temps, pressé l'Union de prendre des mesures équivalentes (cf., sa recommandation du Parlement européen du 23 octobre 2012 sur l'adoption de restrictions communes à l'octroi de visas aux fonctionnaires russes impliqués dans l'affaire Sergueï Magnitsky, P7\_TA(2012)0369).

<sup>23</sup> Le texte est accessible à l'adresse suivante : <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text?format=xml>.

Unis peut aujourd'hui adopter dans sanction « *based on credible evidence* » à l'encontre des personnes étrangères – physiques ou morales – impliquées dans « *extrajudicial killings, torture, or other gross violations of internationally recognized human rights committed against individuals in any foreign country* ». S'y ajoutent la commission ou la complicité de tout acte de corruption, largement définie. Le Canada<sup>24</sup>, le Royaume-Uni<sup>25</sup> et les pays baltes<sup>26</sup> s'en sont inspirés et ont voté leur propre loi Magnitski. Après insistance du Parlement européen<sup>27</sup>, l'Union européenne a finalement adopté un mécanisme équivalent le 7 décembre 2020<sup>28</sup>. L'état d'esprit et la substance du « Magnitsky Act » européen, se distingue de son aînée américaine au moins à deux niveaux. D'une part, elle est bien plus ancrée dans le droit international<sup>29</sup>, ce qui ne saurait surprendre tant le référentiel symbolique du droit international aux États-Unis n'a jamais eu une place aussi importante qu'en Europe. D'autre part, la généalogie de l'acte en Europe, détachée de son origine anti-corruption, a conduit l'Union à ne pas prévoir de sanctions lorsque des faits de corruption sont avérés et à se limiter aux violations des droits de l'homme les plus graves. Ces graves violations comprennent non seulement les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité ou la torture, mais également, les atteintes à certains droits, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion pacifique ou la liberté de religions, dans la mesure où ces atteintes « *sont répandues, systématiques ou présentent un autre caractère de gravité particulier au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune énoncés à l'article 21 du traité UE* »<sup>30</sup>. Cet appareil juridique constitue l'une des manifestations les plus éclatantes de l'effectivité de la primauté des valeurs de l'Union dans ses relations extérieures.

## **B – Un multilatéralisme prioritaire**

Le tropisme idéaliste de l'Union repose également sur un positionnement résolument ancré dans le multilatéralisme. Le phénomène multilatéral, protéiforme, se vérifie à bien des égards dans l'action extérieure de l'Union européenne. On se limitera, ici, à relever deux tendances. En premier lieu, l'Union a constamment donné la prime au règlement juridictionnel des différends. Certes, il est vrai que pendant longtemps celle-ci n'avait peut-être pas les moyens de procéder à un règlement diplomatique. Cette faiblesse diplomatique, résorbée en

---

<sup>24</sup> Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski) du 18 octobre 2014 (<https://www.parl.ca/LEGISInfo/BillDetails.aspx?billId=8232682&Language=F>).

<sup>25</sup> The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, accessible à l'adresse suivante: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents/made>.

<sup>26</sup> Voir à ce sujet le rapport du Conseil de l'Europe du 30 octobre 2018 n° 14661, *Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues*, qui a conduit à l'adoption de la résolution 2252 (2019) du 22 janvier 2019 par l'Assemblée parlementaire.

<sup>27</sup> On citera, notamment, la résolution du 14 mars 2019 sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme (P8\_TA(2019)0215) ; la résolution du 17 septembre 2020 sur la situation en Russie: l'empoisonnement d'Alexeï Navalny (P9\_TA(2020)0232) ; la résolution du 8 octobre 2020 sur l'Érythrée, et notamment le cas de Dawit Isaak (P9\_TA(2020)0258).

<sup>28</sup> Le « Magnitsky Act » européen est constitué de deux actes : la décision (PESC) 2020/1999 et le règlement (UE) 2020/1998 du 7 décembre 2020 tous deux concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

<sup>29</sup> Il est fait référence à une douzaine d'instruments internationaux, parmi lesquels, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou encore le statut de Rome de la Cour pénale internationale et la convention EDH.

<sup>30</sup> Art. 1, § 1, d) de la décision PESC 2020/1999.

partie seulement aujourd'hui, n'a toutefois pas fait fléchir cette ligne politique. L'appui de l'Union à l'égard des juridictions internationales est l'une des conséquences de cet idéalisme européen où les relations internationales doivent être ordonnées, organisées, régulées et réglées par le droit. En matière économique, cet engagement européen ne fait aucun doute. Ainsi, l'Union européenne a acté la situation de crise dans laquelle se trouve l'OMC<sup>31</sup>, et s'efforce d'être à l'initiative. Par un « concept paper » de 2018 elle y développe plusieurs propositions en matière de règlement des différends et ce, afin de répondre aux critiques américaines. Partant du constat que « *the dispute settlement function of the WTO is at grave danger, and swift action by Members is needed to preserve it* », l'UE a exposé différents projets de révision des textes portant notamment sur la composition de l'organe d'appel, les délais de procédure et les limites d'interprétation des droits internes des parties. Elle a ajouté diverses propositions techniques visant à consolider la nature juridictionnelle de l'organe d'appel ou, du moins, visant à créer une « culture juridictionnelle » en son sein. Elle suggère en effet que les membres de l'organe d'appel exercent leur mandat à temps complet, que celui-ci soit allongé mais unique, et qu'il soit mis en place un certain nombre de garanties préservant leur indépendance.

En parallèle de cette arène du multilatéralisme commercial et juridictionnel que constitue l'OMC, l'Union a promu une juridictionnalisation des différends commerciaux par la conclusion de nombreux accords de libre-échange prévoyant des mécanismes de règlement juridictionnels des différends. Certes, ces procédures favorisent largement les arbitrages investisseurs-État, comme dans le cas de l'accord conclu avec la Corée du sud<sup>32</sup> ou Singapour<sup>33</sup>, contribuant ainsi à diffuser de par le monde une norme libérale du commerce international. Il n'en demeure pas moins que l'Union – et malgré les critiques qui lui ont pu être adressées, parfois à raison<sup>34</sup> – s'efforce de régler et de juridictionnaliser l'arbitrage international en matière d'investissement. Tel est le sens que l'on peut voir à la renégociation du CETA et à l'instauration d'un tribunal arbitral doté d'une certaine stabilité et d'un code de conduite<sup>35</sup>, dont il est demandé de ne pas remettre en cause le droit de régler des parties et, allant plus loin encore, de ne pas remettre en cause les choix de politiques publiques internes<sup>36</sup>. Cette promotion d'une juridictionnalisation des différends en matière commerciale ou d'investissement trouve sa limite avec la capacité de résistance des partenaires de l'Union. En particulier, l'accord global sur les investissements, conclu avec la Chine et publié le 22 janvier 2021<sup>37</sup>, est en retrait de ce que l'UE avait réussi à promouvoir jusqu'à présent. D'une part, le mécanisme de règlement des différends ne concerne que les parties au traité et exclut par voie de conséquence les investisseurs en tant que requérants potentiels. D'autre part, outre que le mode de règlement diplomatique semble privilégié compte tenu de la rédaction de la Section V de l'accord, on y

---

<sup>31</sup> Sur cette question, cf., B. Tranchant, « L'Union européenne et la situation contemporaine à l'O.M.C. », in O. Delas (dir.), *Relations commerciales internationales. L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, préc., pp. 51 et s. On consultera également le rapport d'information de l'Assemblée nationale 8 mars 2018 sur l'Organisation mondiale du commerce et son articulation avec la politique commerciale européenne.

<sup>32</sup> Accord du 6 octobre 2010 ; cf., en particulier, le chapitre 14.

<sup>33</sup> Accord du 19 octobre 2018 ; cf., en particulier, le chapitre 14.

<sup>34</sup> Pour une vision très critique de la façon dont l'Union a mené ces négociations : F. Couveinhes-Matsumoto, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECG/CETA », *RGDIP*, 2017, pp. 69 et s.

<sup>35</sup> Le code de conduite figure à l'annexe 29-B.

<sup>36</sup> À ce sujet, cf., H. Flavier, « L'avis 1/17 sur le CETA : de l'autonomie à l'hermétisme » [<https://revue-jade.eu/article/view/2573>]

<sup>37</sup> Le contenu de l'accord est accessible à l'adresse suivante : [https://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_section.cfm?sec=120](https://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=120)

retrouve la volonté de cloisonnement des ordres juridiques qui figurait déjà dans le CETA<sup>38</sup>. La promotion du multilatéralisme par la voie d'une juridictionnalisation des différends internationaux doit donc s'adapter aux partenaires commerciaux puissants avec qui l'UE traite. Cet accord nous rappelle que le multilatéralisme ne peut se réaliser seul mais qu'il demande à l'Union de convaincre les tiers. Et s'agissant de la Chine, il est assez évident que la tâche est loin d'être aisée.

En second lieu, la défense du multilatéralisme est également perceptible dans la pratique des sanctions par l'Union. Certes, les sanctions pourraient être considérées comme l'illustration la plus nette de la pratique unilatérale de l'Union. Les contre-mesures ne sont-elles pas, en effet, des actes unilatéraux dont il paraît contre-intuitif ou idéologique, de vouloir les catégoriser comme des manifestations d'une politiques étrangère idéaliste multilatérale ? En réalité, et de façon générale, l'Union s'est toujours efforcée de prendre des sanctions – autonomes ou non<sup>39</sup> – afin de soutenir une action collective. Dans le cas où le Conseil de sécurité a pris des mesures, elle intervient depuis longtemps au soutien de ce dernier. On pense notamment aux sanctions adoptées à l'encontre de l'Argentine à l'occasion de la guerre des Malouines en 1982, prises en référence à la résolution 502 du Conseil de sécurité. Plus récemment, ce fut aussi le cas des sanctions adoptées contre l'Iran afin de mettre en œuvre la résolution 1737 et de geler les avoirs d'un certain nombre d'individus et d'entité iraniennes<sup>40</sup>. Dans certaines situations, l'Union va s'appuyer sur l'action du Conseil de sécurité pour aller au-delà et, parfois, sanctionner plus sévèrement le pays destinataire, comme ce fut le cas en Libye avec la décision PESC du 28 février 2011<sup>41</sup>, renforcée en 2015<sup>42</sup> et concernant notamment le commerce des armes. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où l'action du Conseil de sécurité est impossible que l'Union prend des mesures autonomes qui, dans bien des situations, s'insère dans une action collective qui demeure toutefois – il faut bien le dire – dominée par les occidentaux. L'exemple de la Russie est à cet égard tout à fait significatif. Qu'il s'agisse des sanctions prises suite à l'annexion de la Crimée<sup>43</sup>, du soutien de la Russie aux républiques autoproclamées du Donbass<sup>44</sup> ou encore de l'empoisonnement des époux Skripal<sup>45</sup>, elle n'agit pas seule. Qui plus est, ces sanctions s'appuient systématiquement sur le droit international pour motiver leur adoption.

---

<sup>38</sup> Tel est le cas, de l'article 11, § 2 : « *For greater certainty, paragraph 1 is without prejudice to any consideration of the domestic law of the Party complained against where it is relevant to the claim as a matter of fact* »

<sup>39</sup> Sur les sanctions, on consultera notamment : Ch. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, 2012, Bruxelles, Bruylant ; H. Labayle et R. Mehdi, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme », *RTD Eur.*, 2009, pp. 231 et s ; F. Aumond, « La participation de l'Union européenne à la préservation de la paix et de la sécurité internationales par l'adoption de mesures restrictives » in A.-S. Lamblin-Gourdin, E et Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, préc., pp. 365 et s ; D. Burriez, « L'individualisation des sanctions adoptées par l'Union européenne sous forme de mesures restrictives », *RTD Eur.*, 2015, pp. 301 et s ; B. Bertrand, « La particularité du contrôle juridictionnel des mesures restrictives », *RTD Eur.*, 2015, pp. 555 et s.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, la position commune 2007/140/PESC du 27 février 2007 ; la décision 2010/413/PESC du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, dans laquelle il est précisé que « *la présente décision respecte aussi pleinement les obligations incombant aux États membres au titre de la Charte des Nations unies ainsi que le caractère juridiquement contraignant des résolutions du Conseil de sécurité* ».

<sup>41</sup> Décision 2011/137/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye.

<sup>42</sup> Le renforcement des sanctions s'est réalisé sur le fondement de la décision PESC 2015/1333 du 31 juillet 2015.

<sup>43</sup> Décision 2014/386/PESC du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol.

<sup>44</sup> Décision 2014/512/PESC du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

<sup>45</sup> Décision (PESC) 2019/86 du Conseil du 21 janvier 2019 modifiant la décision (PESC) 2018/1544 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques.

Symboliquement – et juridiquement – l’Union impose des sanctions dans le cadre d’une action concertées avec d’autres États de la Communauté internationale non pas tant pour imposer ses propres valeurs, que pour exiger de l’État visé qu’il respecte les obligations internationales qui le lient. Cette posture est en tout point conforme à l’idéalisme et le multilatéralisme qui a fait ce que l’Union est devenue et sert encore de ligne directrice à sa politique étrangère, quand bien même il s’agirait formellement d’actes unilatéraux. Pour autant, en dépit de ces racines idéaliste, l’Union ne s’en satisfait plus et, depuis quelques années déjà, elle assume son tropisme réaliste.

## **II – Un tropisme réaliste assumé**

Probablement lassée d’entendre dire qu’elle était un nain politique pétri de naïveté à l’échelle internationale, l’Union a, depuis une quinzaine d’année, construit pas à pas une conception plus réaliste des relations internationales. Fortement contrainte par les compétences attribuées par le droit originaire, le traité de Lisbonne lui a donné une feuille de route claire et peut apparaître comme un élément déclencheur. L’Union a donc progressivement formalisé une politique des intérêts (A) et su recourir à des instruments juridiques leur donnant une matérialité (B). L’idéalisme européen n’est dorénavant plus le seul et unique axe de la politique étrangère de l’Union.

### **A – La formalisation d’une politique des intérêts**

Le caractère de long-terme des relations internationales impose de construire une ligne stratégique qui ne produira ses effets que très progressivement. Il est donc nécessaire que les institutions se donnent un cadre conceptuel qui se déclinera au fil des années par diverses actions sur le terrain. L’élaboration d’une stratégie européenne globale n’a pas pour autant été facile. On se rappellera que telle était l’ambition des stratégies communes issues du traité de Maastricht et qui n’ont été qu’au nombre de trois<sup>46</sup>. Il faudra attendre la Stratégie européenne de sécurité impulsée par J. Solana en 2003 pour que l’Union s’interroge sur ce qu’elle peut faire en matière de sécurité et sur ce qu’elle s’autorise à faire pour elle-même et pour les autres<sup>47</sup>. Des années plus tard, une fois les bouleversements institutionnels du traité de Lisbonne passés, le Conseil a décidé d’amplifier ce tournant réaliste. Celui-ci, tout à fait visible dans l’article 21 TUE, a également intégré le nouveau cadre sécuritaire et diplomatique en Europe intimement lié aux actions de la Russie, aux révolutions arabes, aux conflits du Proche-Orient et aux évolutions de la diplomatie américaine ainsi qu’à la place centrale de la Chine aujourd’hui. C’est dans ce contexte que le Conseil a adopté en 2016 une Stratégie globale<sup>48</sup>. Dans cette stratégie, la réorientation est assumée. Il est affirmé, en effet, que « *l’Union européenne s’est toujours enorgueillie de son “soft power”, sa puissance douce, et elle continuera à en être fière, car nous sommes les meilleurs dans ce domaine. Cependant, l’idée que l’Europe est exclusivement une “puissance civile” ne correspond pas à une réalité en pleine évolution. (...) Pour l’Europe, “soft power” et “hard power” vont de pair* ». Difficile de conceptualiser le

---

<sup>46</sup> L’une concernait la Russie (Stratégie commune du 4 juin 1999, n°1999/414/PESC), l’autre l’Ukraine (Stratégie commune du 11 décembre 1999, n°1999/877/PESC) et la dernière la région méditerranéenne (Stratégie commune du 19 juin 2000, n°2000/458/PESC).

<sup>47</sup> Stratégie européenne de sécurité du 12 décembre 2003, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*.

<sup>48</sup> Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne, 28 juin 2016, document du conseil n° 10715/16.

*hard power* sans accepter la dimension réaliste des relations internationales. Ainsi que cela transparait nettement dans la Stratégie globale de 2016, il n'est question de renoncer ni à la dimension civile de la sécurité, ni à la prédominance de son idéalisme en matière de relations internationales, mais d'assumer des touches de réalisme et de le faire savoir aux partenaires de l'Union.

Cette propension réaliste ne cesse de prendre de l'ampleur et la Commission elle-même s'inscrit dans ces pas. Dans sa communication de 2019 sur l'Asie centrale, la défense des intérêts propres de l'Union – par-delà le seul respect du droit international, du multilatéralisme et des droits de l'homme – est tout à fait saillant. En somme, elle ne cesse de se référer à ses intérêts stratégiques, pour une zone qui a longtemps fait de peu d'attention par l'Europe. Elle affirme elle-même que « *l'intérêt de l'UE pour la sécurité régionale [a] fait de l'Asie centrale un partenaire de plus en plus important de l'Union* ». Il s'en suit une analyse très orientée sur les questions de sécurité et sur le rôle qu'entend jouer l'Union en la matière. Elle estime ainsi, par exemple, qu'il « *est nécessaire de renforcer leur capacité à anticiper les pressions externes et internes et à y résister* ». Elle ajoute que l'Union continuera de coopérer avec la région sur les questions de non-prolifération, sur les exportations de biens à double usage, la sécurité nucléaire ou encore « *dans le domaine de la gestion des crises et du maintien de la paix* ». In fine, dans cette vision très sécuritaire des relations avec l'Asie centrale, elle ajoute qu'il est « *dans l'intérêt de l'UE de continuer à suivre les évolutions au sein des structures de sécurité régionales telles que l'Organisation de coopération de Shanghai et l'Organisation du traité de sécurité collective* » organisations internationales de sécurité et de défense s'il en est. Dans un ordre d'idées comparables, le rapport de prospective stratégie 2020 de Commission fait clairement écho à la « Commission géopolitique » voulue par Ursula von der Leyen<sup>49</sup>. Quoi que marqué par la crise du coronavirus, ce rapport laisse une place non négligeable aux considérations stratégiques basées sur une politique des intérêts de l'Union. C'est ainsi que la Commission souligne que « *l'importante capacité commerciale de l'Europe au niveau mondial est à la base de sa puissance géopolitique et de sa résilience* » et que l'Union est « *toujours en mesure d'user de son influence économique et de son pouvoir de négociation pour conclure des accords internationaux qui protègent ses citoyens* ».

Dans cette quête d'un discours stratégique, le domaine de la défense est peut-être celui dans lequel les avancées ont été les plus remarquées. Dans les traités tout d'abord, où la politique des intérêts de l'Union est revendiquée. L'article 42 TUE, portant sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), il est prévu que le Conseil peut « *confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts* ». L'intergouvernementalisme propre à cette politique a donc été conçu dans le but de défendre non pas l'universalisme des droits de l'homme, la promotion de ses valeurs ou du multilatéralisme mais, plus prosaïquement, de préserver ses intérêts. Cette disposition atteste par la même occasion qu'il n'y a pas toujours d'antinomie entre l'intégration et l'intergouvernemental voire l'interétatique. Cet esprit de défense de l'Union, de ses « *intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité* » pour reprendre l'article 21 TUE, s'est illustré récemment à deux reprises. D'une part

---

<sup>49</sup> Cf., la communication du 9 septembre 2020, *Prospective stratégique – tracer la voie vers une Europe plus résiliente*, [COM (2020) 493 final].

en 2017, par la proposition de création d'un Fonds européen de la défense<sup>50</sup>. La Commission était à l'initiative de ce fonds et partait du constat que l'UE était « *confrontée dans son voisinage à une instabilité et à un nombre de conflits sans cesse croissants, tandis que de nouvelles menaces pour la sécurité apparaissent* ». Elle ajoutait que, « *les citoyens attendent de plus en plus de l'Union européenne qu'elle assure la protection tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières* ». Dès lors, elle en concluait que « *pour pouvoir faire face aux menaces de demain et protéger ses citoyens, l'Europe doit accroître son autonomie stratégique* »<sup>51</sup> et cette autonomie passe par la constitution et la modernisation d'une industrie européenne de défense dont l'essor devait justement être accompagné par ce fonds. Initialement doté d'un budget de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027, il ne serait que de 7 milliards, la crise du coronavirus ayant eu raison de ce projet ambitieux<sup>52</sup>. D'autre part, toujours en 2017 a été créé une coopération structurée permanente (CSP) par 25 États membres afin de renforcer leurs coopérations en matière de défense<sup>53</sup>. S'il est vrai que dans le protocole n°10 annexé au traité de Lisbonne et dans le préambule attaché à la décision de 2017 sur la CSP il est fait référence à l'idéalisme européen en matière de relations internationales<sup>54</sup>, leurs objectifs principaux s'en détachent ouvertement. La CSP a pour objectif essentiel de renforcer les capacités de défense des États membres et ainsi, à terme, assurer l'autonomie stratégique de l'Union<sup>55</sup>. Si la CSP a pu faire l'objet de critiques ou de doutes<sup>56</sup>, y compris à propos du volontarisme affiché sur l'autonomie stratégique, elle est intéressante par ce qu'elle révèle de l'Union. D'abord, elle est typique de l'intégration fonctionnelle. Créer des solidarités de faits au niveau industriel serait un moyen, à terme, de générer une solidarité et une unité politique dans un domaine imprégné de *hard power*. Ensuite, on constate une tendance à la prévalence de la défense des intérêts de l'Union et de son autonomie sur la question des droits de l'homme, de l'universalisme et du multilatéralisme. Certes, l'action de l'Union en la matière se veut en conformité avec ces préceptes idéalistes. Il n'en demeure pas moins que la montée en puissance du discours sur l'autonomie stratégique est significative d'une évolution de la façon dont l'Union conçoit son rôle sur la scène internationale. Enfin, elle atteste que la montée en puissance de la défense des intérêts, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union ne relève plus seulement de l'ordre de l'incantatoire mais qu'elle a des conséquences opérationnelles. Ces conséquences sont d'autant plus manifestes que l'Union dispose de moyens juridiques destinés à défendre ses prises de positions politiques qui parfois s'écartent de ses prédispositions idéalistes.

---

<sup>50</sup> Voir la Communication de la Commission sur le lancement du Fonds européen de la défense du 7 juin 2017 [COM(2017) 295 final]. Proposition reprise par le Parlement européen dans une proposition de règlement établissant le Fonds européen de la défense du 13 juin 2017 [COM(2018) 476 final]. Cela en conformité avec le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne du 7 juin 2017 [COM(2017)315].

<sup>51</sup> Communication de la Commission sur le lancement du Fonds européen de la défense du 7 juin 2017, préc.

<sup>52</sup> Cf., le rapport n° 303 (2019-2020) de l'Assemblée nationale du 5 février 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027)

<sup>53</sup> Décision (PESC) 2017/2315 du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente. Cette décision se situe dans le prolongement des conclusions du Conseil du 14 novembre 2016, elles-mêmes entérinées par le Conseil européen du 15 décembre 2016.

<sup>54</sup> Ce préambule précise en effet que « *rappelant également l'engagement de l'Union européenne et de ses États membres en faveur d'un ordre mondial fondé sur des règles dont le multilatéralisme constitue le principe essentiel et les Nations unies l'élément central* ».

<sup>55</sup> Sur ce sujet, cf., N. Clinchamps et P.-Y. Monjal (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015.

<sup>56</sup> Cf., J.-F. Delile, « La coopération structurée permanente : l'incapacité à dépasser les capacités », *AFRI*, 2019, pp. 455 et s. Le Parlement européen a également exprimé ses doutes dans une recommandation du 20 octobre 2020 concernant la mise en œuvre et la gouvernance de la coopération structurée permanente (P9\_TA(2020)0278).

## B – Les moyens juridiques au soutien d'une politique des intérêts

Les moyens juridiques utilisés par l'Union afin de défendre ses intérêts propres sont les plus divers. Toutefois, ces prises de position réalistes frappent parfois plus par leurs non-dits. Tel est le cas, par exemple, dans la politique conventionnelle de l'UE qui sait passer sous silence l'impérieuse nécessité de protection des droits l'homme lorsque cela est nécessaire. Le cas de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016 est assez emblématique<sup>57</sup>. On rappellera que, selon les termes de l'accord, « pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE ». Ce mécanisme « subtil » a fait l'objet de critiques acerbes par la doctrine. Selon P.-F. Laval, « agir dans le respect des droits des réfugiés n'était, semble-t-il, pas la première priorité des concepteurs de cette sinistre coopération »<sup>58</sup> ; H. Labayle et Ph. de Bruycker y voyaient une « défaillance morale » de l'Union<sup>59</sup> ; D. Simon parlait, quant à lui de « sinistre comptabilité »<sup>60</sup> et de nombreuses associations ont pu y jeter un regard noir<sup>61</sup>. Qu'il s'agisse du droit dérivé ou tout simplement du droit international des réfugiés, la crise migratoire, politique et géopolitique engendrée par le conflit syrien aura sérieusement éprouvé les valeurs souvent revendiquées haut et fort par les institutions européennes. Ce décalage flagrant a été relevé par H. Labayle et Ph. de Bruycker pour lesquels cet accord « symbolise l'abandon du soft power basé sur le droit, la moralité et les droits de l'homme qu'elle prétend incarner dans ses traités fondateurs »<sup>62</sup>. Ce manque de solidarité entre États membres incarné par la crise des réfugiés de 2015<sup>63</sup>, cette retenue dans la proclamation de ses valeurs est incontestablement le signe d'un tropisme réaliste de l'action extérieure de l'Union.

Ce mouvement réaliste dans la politique conventionnelle de l'Union est également perceptible par d'autres silences. L'accord global sur les investissements conclu avec la Chine est surtout révélateur par ce qu'il tait. Sur le fond, outre l'introduction d'un mécanisme de règlement des différends entre parties, l'objectif principal de cet accord consiste à sécuriser les investissements, à libérer l'accès à la commande publique, à assurer une concurrence plus loyale lorsque les entreprises d'État opèrent sur un marché pertinent ou encore, à limiter les

---

<sup>57</sup> Même si formellement l'accord n'a pas été conclu formellement par l'Union, selon le Tribunal (Trib., 12 septembre 2018, *NF*, ECLI:EU:C:2018:705), la paternité politique doit également lui être attribuée.

<sup>58</sup> « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 286.

<sup>59</sup> « L'accord Union européenne – Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? », article du GDR-ELSJ consultable à l'adresse suivante : <http://www.gdr-elsj.eu/2016/03/23/asile/laccord-union-europeenne-turquie-faux-semblant-ou-marche-de-dupes/>

<sup>60</sup> « L'accord UE/Turquie sur les migrants : sinistre comptabilité », *Europe*, 2016, repère 3.

<sup>61</sup> Cf., les rapports de: Amnesty International, « Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportations of Refugees from Turkey », 2015 ; « No safe refuge asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey », 2016; Celui du GISTI, « Accord UE-Turquie : la grande imposture », 2016.

<sup>62</sup> Préc. Pour une réflexion sur la puissance normative européenne à l'aune de la crise migratoire et mise en relief par rapport au discours sur la « sécurisation » de l'Union, cf., S. Gurkan, « La puissance normative européenne face à la crise de solidarité dans l'Union européenne » in R. Coman, L. Fromont, A. Weyembergh (dir.) *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 285 et s.

<sup>63</sup> Pour une réflexion plus générale sur la solidarité : K. Abderemane, « L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union : les principes de loyauté et de solidarité » in L. Potvin-Solis (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 205 et s ; et de façon générale, J. Auvret-Finck, A.-S. Millet-Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017.

transferts forcés de technologies. Aucun engagement concret en faveur des droits de l'homme et des valeurs de l'Union n'y figure. Seule une vague référence à été adjointe au sein du préambule et prévoyant que les parties réaffirment leur engagement « *to the Charter of the United Nations, signed in San Francisco on 26 June 1945, and having regard to the principles articulated in the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly of the United Nations on 10 December 1948* ». En ce sens, cet accord est conforme à l'état d'esprit de ceux conclus avec Singapour ou la Corée du sud qui étaient tout aussi peu diserts sur la question des valeurs. Pour la Chine cette absence soulève cependant des questions et des enjeux d'une autre nature. Le moment de la conclusion coïncide avec les fortes suspicions de crimes contre l'humanité perpétrés par la Chine à l'encontre des Ouïgours, qu'il s'agisse de travail forcé voire de stérilisation forcée. Le Parlement européen s'en est d'ailleurs ému<sup>64</sup> et son vote est loin d'être acquis. Une bataille pour l'approbation est donc engagée au sein du Parlement et, compte tenu de la pratique en la matière, on ne saurait écarter qu'il s'y oppose, malgré les enjeux commerciaux évidents.

Il serait possible de continuer à énumérer longuement les situations où l'Union a privilégié soit ses propres intérêts, soit mis en œuvre une stratégie différenciée de son action extérieure selon les pays ou les régions, en fonction de ce qu'elle attend d'eux et de ce qu'elle peut se permettre d'exiger de leur part<sup>65</sup>. La pratique des sanctions en est aussi une illustration topique. Il suffit de constater que les sanctions prises à l'égard de la Biélorussie qui, pour justifiées qu'elles soient, n'ont pas eu d'équivalent à l'égard de la Turquie lors de la sévère répression et des purges qui s'en sont suivies après la tentative de coup d'État de 2016, ou encore le coup d'État militaire au Mali de l'été 2020 qui n'a toujours pas donné lieu à des sanctions européennes. Point n'est question ici de porter un jugement de valeur sur l'opportunité de prendre des mesures, conventionnelles ou unilatérales, en se détachant de l'impératif idéaliste l'Union. Il s'agit plutôt de constater que le paradigme idéaliste n'est plus la seule variable prise en compte dans la politique étrangère de l'Union. L'Union européenne est désormais en capacité de mener une politique réaliste et la critique de sa prétendue naïveté commence à voir poindre quelques toiles d'araignées tant elle a pris de l'âge.

\* \* \* \* \*

---

<sup>64</sup> Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur le travail forcé et la situation des Ouïgours dans la région autonome ouïgoure du Xinjiang (P9\_TA(2020)0375). On citera le rapport afin d'insister sur la gravité des faits dont il est possible qu'ils se soient déroulés au XXI<sup>e</sup> siècle, et de manière systémique : « *Considérant que (...) des études ont montré qu'à la fin de 2019, plus de 880 000 enfants ouïgours avaient été placés dans des centres d'accueil; que des études crédibles montrent que les autorités chinoises ont mis en œuvre un programme officiel de prévention ciblée des naissances contre les femmes ouïgoures dans le but de réduire le taux de natalité de la population ouïgoure; que, dans le cadre de ce programme, les autorités chinoises ont systématiquement contraint des femmes ouïgoures en âge de procréer à des avortements, à des injections intra-utérines et à des stérilisations, et que 80 % des stérilets posés en Chine en 2018 l'ont été dans la région ouïgoure, dont la population ne représente pourtant que 1,8 % de la population chinoise; que ces mesures de régulation des naissances au sein de la population ouïgoure pourraient satisfaire aux critères définissant les pires crimes contre l'humanité* ».

<sup>65</sup> On pense notamment aux fameuses mesures miroir prise à l'égard des États-Unis en réaction aux lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy (règlement CE n°2271/96 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant) ou à la création de l'Instex en 2019, formellement entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, suite aux nouvelles sanctions adoptées par l'administration Trump à l'encontre de l'Iran.

On terminera ce tour d'horizon de l'équilibre des trois variables ainsi présentées par une réflexion plus générale. Il est, en effet, peut-être possible d'aller plus loin : l'idéalisme et le multilatéralisme invoqués par l'Union ne serait-il pas dans le même temps un moyen de promouvoir ses propres intérêts ? En somme, le multilatéralisme et l'idéalisme européen ne seraient-ils pas un réalisme qui s'ignore ? Sans vouloir remettre en cause l'universalisme fondateur des droits de l'homme<sup>66</sup>, il est vrai que la promotion par l'Union européenne des valeurs et des principes « *qui ont présidé à sa création* » constitue *aussi* une promotion de valeurs qui ne lui sont certes pas exclusives, mais qui font corps avec son histoire et son identité. On peut tout à fait considérer que de telles valeurs constitue l'un des progrès les plus saillants de l'humanité et, dans le même temps, estimer que les conséquences concrètes qu'elles engendrent, comme les principes de transparence de l'action administrative, de lutte contre la corruption ou de loyauté dans la concurrence au sens large, impliquent un cadre réglementaire et public auquel les acteurs politiques et économiques européens sont accoutumés. En somme, si la promotion des valeurs européennes a une conséquence heureuse – celle de la promotion d'un État de droit fonctionnel – elle implique, implicitement mais nécessairement, la promotion d'un ordre normatif qui correspond au mode de vie de la société et des acteurs économiques européens. Si l'on doit souligner avec insistance que la finalité ultime de la projection externe de cet ordre de valeurs n'est évidemment pas la conquête économique et politique de nouveaux territoires, on ne peut toutefois pas détourner notre regard de leurs implications concrètes. Curieux retournement de situation où le soi-disant idéalisme naïf de la construction européenne ouvre la voie à une analyse réaliste la plus froide qu'il soit ! De là à dire que les oppositions entre réalisme et idéalisme dans les relations internationales sont devenues artificielles, il n'y a qu'un pas que l'on peut aisément franchir.

---

<sup>66</sup> L. Burgorgue-Larsen, « Le basculement de l'histoire ? Les attaques contre l'universalisme des droits de l'homme », *RDLF*, 2021, chron. n°6. Dans une perspective différente et pour une réflexion plus générale : M. Chemillier-Gendreau, « À quelles conditions l'universalité du droit international est-elle possible ? », *RCADI*, Conférence inaugurale, 2011 (Vol. 355).