

CHAPITRE 3. L'INFLUENCE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

MYRIAM BENLOLO CARABOT*

L'Union européenne serait-elle un « Empire normatif »¹ ? La question mérite d'être clairement posée, car, au-delà de la réponse, nécessairement nuancée, qu'il faudrait y apporter, elle met bien l'accent sur une réelle spécificité de la politique juridique extérieure de l'UE : la volonté, consciente ou inavouée², de projeter, à travers les liens conventionnels qu'elle noue avec des organisations internationales ou des Etats tiers, certaines normes jugées structurantes dans la construction européenne, toujours plus loin après ses frontières, et sans nécessairement que ses partenaires y aient tout à fait librement consenti. L'expression met en exergue aussi, et peut-être surtout, l'essence même du projet européen : « unité par le projet »³, l'UE est le résultat concret et tangible d'une unité strictement juridique. Fondée *sur* le droit, qui lui donne sa cohérence et sa légitimité, elle n'agit aussi le plus souvent que *par* le droit, et non par la force, tant est complexe et ardue l'élaboration d'une politique étrangère et de défense commune. Les canaux de l'influence extérieure de l'UE ne sont donc pas, et ne peuvent pas être, ceux d'un Etat : ils peuvent être normatifs, tout comme ils peuvent aussi, dans une perspective plus large, relever d'un attrait pour le « modèle »⁴ que représente l'UE à l'extérieur, en dehors donc de toute relation conventionnelle.

Les traités constitutifs de l'UE ont progressivement inscrit la nécessité pour l'organisation de jouer un rôle sur la scène internationale. Dès 1992, le traité de Maastricht lui assigne comme objectif d'« *affirmer son identité sur la scène internationale* »⁵. Dans le traité de Lisbonne, cette finalité se trouve réitérée et complétée : dans ses relations avec le reste du monde, « l'Union affirme son

* Professeur à l'Université Paris Ouest – Nanterre La Défense, CEDIN.

¹ L'expression est de Z. LAÏDI, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

² En effet, il n'y a pas toujours de stratégie d'ensemble ou de politiques externes cohérentes susceptibles de fonder une projection de l'acquis communautaire en dehors de l'UE, M. TELO, « Le modèle européen d'acteur international : aspects institutionnels », in M. DONY, L.S. ROSSI (dir.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 224.

³ K. POMIAN, « Pour un Musée de l'Europe », *Le Débat*, 2004, n° 129, p. 94.

⁴ Nous utiliserons comme Laurence BURGORGUE-LARSEN ce terme dans son sens étymologique, c'est-à-dire « ce que l'on reproduit par imitation », « Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international », in SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Colloque de Lille, Pedone, Paris, 2003, p. 222.

⁵ Art. B, devenu art. 2 du TUE.

PARTIE I. TITRE 1. LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTÉRIEURE DE L'UE

identité et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens»⁶. Le lien entre valeurs, identité, intérêts de l'UE et projection extérieure apparaît encore plus nettement dans l'article 21, paragraphe 1, du TUE, qui dispose dans un premier alinéa 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'Etat 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 »⁷ ; puis, dans l'alinéa suivant, que l'Union « s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa »⁸.

S'il clarifie les valeurs qui doivent être promues dans ses relations internationales, l'article 21, paragraphe 1, n'épuise ni le contenu précis des normes et principes que l'UE projette à l'extérieur, ni les modalités de cette projection. Organisation d'intégration singulière, bâtie selon un schéma institutionnel original, l'UE peut être en effet, en dehors de toute politique conventionnelle en ce sens, considérée comme un « modèle » à imiter. La remarque vaut bien sûr pour les autres organisations internationales, notamment les organisations régionales d'intégration économique⁹, désignées, tout comme les Etats, comme des destinataires de l'influence de l'UE. Finalement, c'est bien *l'acquis* de l'UE, entendu plus comme une méthode que comme un contenu¹⁰, qui commande l'étendue, les modalités et les limites de l'influence extérieure de l'UE.

⁶ Art. 3, § 5, du TUE.

⁷ Art. 21, § 1, al. 1, du TUE, souligné par nous.

⁸ Art. 21, § 1, al. 2, du TUE.

⁹ Sera considérée comme une organisation d'intégration économique une organisation qui, d'une part, vise à l'instauration d'un marché commun ou d'une union économique (c'est-à-dire qui a un domaine d'action unitaire qui concerne l'ensemble des relations économiques), et qui, d'autre part, est caractérisée par le dynamisme, c'est-à-dire contrainte « à un constant effort d'approfondissement » : sur ces deux critères et la définition de l'organisation d'intégration, voir P. JUILLARD, « Les organisations internationales économiques », in R.-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/ London, 2^{ème} éd., 1998, p. 660. A l'aune de cette définition, seront étudiés des exemples d'organisations africaines, nombreuses dans le domaine économique : seront particulièrement considérées l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), ou l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). Seront aussi étudiées des organisations d'intégration latino-américaines, qui répondent à cette définition : le Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR), le Système d'intégration centraméricain (SICA), notamment dans sa dimension économique, le Marché commun centraméricain (MCCA), la Communauté andine des Nations (CAN) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

¹⁰ En ce sens, voir U. CANDAS, « L'influence normative de l'Union européenne par le biais de liens conventionnels. Une contribution de juriste à la théorie des relations internationales », *Ankara Review of European Studies*, 2010, vol. 9, n° 2, p. 27.

CHAPITRE 3. L'INFLUENCE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

Celle-ci peut être d'abord envisagée sur un plan institutionnel : il faudra analyser la manière dont les sujets ayant la même vocation que l'UE, les organisations régionales, perçoivent le « modèle » européen, et si elles entendent imiter, reproduire ou s'approprier les spécificités institutionnelles européennes (Section 1). Sera ensuite étudiée l'influence plus strictement normative de l'UE à l'extérieur, celle véhiculée donc essentiellement par les nombreuses relations conventionnelles nouées par l'UE avec des pays tiers ou des organisations internationales (Section 2).

SECTION 1 – L'INFLUENCE INSTITUTIONNELLE DE L'UE SUR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

Souvent dénoncé ou déploré¹¹, le phénomène de mimétisme institutionnel, à l'origine de la création de bon nombre d'organisations régionales, n'en est pas moins une réalité juridique incontournable. Comme le fait justement remarquer Maurice Kamto, il ne peut en être autrement « dès lors que l'idée d'intégration elle-même est un produit d'importation » : en effet « dans ce domaine, il est bien difficile d'inventer dès lors que les données de base sont les mêmes : l'Etat-nation pris dans l'exigence contradictoire de la souveraineté et de la coopération-intégration »¹². Il n'est donc guère étonnant que l'expérience communautaire européenne ait inspiré, tant du point de vue de leurs principes que de leur fonctionnement, les organisations régionales qui ont proliféré en Afrique et en Amérique Latine.

Une analyse comparative aboutit pourtant rapidement à une conclusion très nuancée quant à la transposition du schéma communautaire européen à l'extérieur de ses frontières. Source d'inspiration indéniable, il n'est jamais reproduit à l'identique, chaque organisation développant, en fonction de son histoire, sa composition et ses motivations, son propre processus d'intégration¹³. Le phénomène de contagion qui caractérise le régionalisme n'aboutit notamment pas à exporter la principale originalité des Communautés européennes, à savoir leur caractère supranational particulièrement marqué (§ 1), à l'exception notable de l'établissement très fréquent, et souvent décisif, d'un organe juridictionnel ayant pour mission de veiller à la bonne application du droit issu de l'organisation (§ 2).

¹¹ Voir par exemple le point de vue sévère exprimé par A. SALL au sujet des organisations régionales d'intégration africaines, « Aspects institutionnels de l'intégration en Afrique de l'Ouest », in C. FLAESCH-MOUGIN, J. LEBULLENGER (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amérique, Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 159-183, spéc. pp. 182-183.

¹² M. KAMTO, « La Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC). Une Communauté de plus ? », *AFDI*, 1987, p. 843.

¹³ Il n'est guère possible dans le cadre de cette contribution de rendre compte de cette foisonnante diversité. On se permettra de renvoyer, pour ce qui concerne les organisations régionales d'intégration latino-américaines, aux trois volets de la Chronique de jurisprudence coordonnée par Patrick DAILLIER (M. BENLOLO CARABOT, N. SUSANI, A.-L. VAURS-CHAUMETTE), « Chronique de jurisprudence. Les tribunaux des organisations d'intégration latino-américaines », *AFDI*, 2005 (Les ordres juridiques), ci-après « Chronique n° 1 », 2006 (« Les voies de recours »), ci-après « Chronique n° 2 », et 2007 (« Le droit matériel »), resp. pp. 633-673, pp. 532-598 et pp. 718-777. Voir aussi C. FLAESCH-MOUGIN, J. LEBULLENGER (dir.), *op. cit.* note. 11.