

## Conférence de clôture du cycle des *Entretiens sur l'Europe*

\*\*\*\*\*

### Le poids de l'Union européenne dans le monde

\*\*\*\*\*

Conseil d'Etat,  
Mercredi 14 juin 2017

\*\*\*\*\*

### Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat

Monsieur le Président de la République,  
Monsieur le ministre,  
Monsieur l'ambassadeur,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de vous recevoir aujourd'hui pour la conférence de clôture des *Entretiens sur l'Europe*, inaugurés en octobre 2015, qui ont permis d'aborder des thèmes essentiels se rapportant au fonctionnement de l'Union européenne : son architecture institutionnelle, ses politiques et son identité. Pour cette dernière conférence, nous abordons un sujet non moins essentiel : celui du poids de l'Union européenne dans le monde. La question peut paraître audacieuse. L'Union européenne est en effet souvent dénoncée comme n'étant pas une « véritable » puissance, dès lors qu'elle ne possède pas tous les attributs de la souveraineté des Etats et, notamment, une unité et une rapidité d'action, une capacité diplomatique et une force armée capable d'assurer sa défense. Mais la puissance politique, diplomatique et militaire n'est certainement pas le seul élément de la puissance sur la scène internationale. Car dans la capacité d'une entité à « influencer sur la conduite » des autres acteurs internationaux et à leur « imposer sa volonté »<sup>2</sup>, la force et la coercition ne sont pas les seuls critères. A la différence d'autres acteurs internationaux, en particulier des Etats, la puissance de l'Union européenne ne repose pas principalement sur sa force politique ou militaire, dont elle n'est cependant pas dépourvue, mais sur sa puissance et son unité économiques et sur sa capacité normative, c'est-à-dire sa capacité à exercer, par le droit, une autorité qui lui permet d'être   coutee et d'exporter hors de ses frontières ses valeurs et ses normes<sup>3</sup>. Elle a en cela été définie comme une « puissance normative »<sup>4</sup>, dès lors qu'elle tend à s'affirmer sur la scène internationale, d'une part, en promouvant des valeurs et des principes (I) et, d'autre part, en conférant à son droit une portée qui dépasse le territoire européen (II).

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, p. 20.

<sup>3</sup> J-C. Roda, « L'influence des droits européens sur le droit américain », *Recueil Dalloz*, 2014, p. 157.

<sup>4</sup> Z. Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 2008.

\*  
\*      \*

**I. Elle est une organisation fondée sur le droit qui lui confère une puissance et une capacité d'influence avérées.**

**A. L'Union européenne est, de fait, tournée vers la défense d'intérêts et de valeurs adossés à un droit spécifique.**

L'Union européenne est intrinsèquement fondée sur le droit. C'est en effet par le droit et l'élaboration d'une construction juridique originale – une « communauté de droit » selon Walter Hallstein<sup>5</sup> - que l'Europe a entendu répondre aux guerres et aux totalitarismes de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Le projet communautaire a rejeté la force et la *realpolitik* comme éléments dominants des rapports interétatiques en privilégiant, sur le continent européen, la recherche d'une volonté commune et l'interdépendance entre les Etats au profit d'un projet de paix et d'intégration économique avancé<sup>6</sup>. Cette logique d'intégration a transformé l'Union européenne en une entité normative *sui generis* dont la force est sa capacité à produire un droit applicable à tous les Etats membres dans une logique plus souvent supranationale qu'intergouvernementale. C'est dans ce contexte que la Cour de justice de l'Union européenne a affirmé, dès le début des années 1960, l'effet direct<sup>7</sup>, puis la primauté du droit<sup>8</sup> de l'Union européenne sur toutes les normes de droit interne<sup>9</sup>. L'Union n'était certes pas conçue lors de sa création comme un projet de puissance tournée vers l'extérieur, mais les fondements juridiques de sa construction et l'importance qu'elle a accordée à son droit lui ont conféré une assise solide et une force spécifique. Cette spécificité se retrouve dans son action extérieure qui témoigne de sa volonté de projeter au-delà de ses frontières certains principes juridiques fondamentaux<sup>10</sup>. La place de l'Union européenne dans le monde est donc, au moins en partie, définie par sa capacité à proposer et à promouvoir des règles de droit qui structurent les comportements des individus et des autres acteurs institutionnels<sup>11</sup>. Son action extérieure est ainsi doublement normative : en ce qu'elle repose sur des principes juridiques et en ce qu'elle entend modeler les comportements et l'action des acteurs internationaux dans un sens qu'elle estime souhaitable. Au travers de ses politiques, on peut soutenir que l'Union européenne assoit son existence et sa puissance sur le droit.

---

<sup>5</sup> W. Hallstein, *Europe in the making*, Norton, 1973, p. 30.

<sup>6</sup> V. Constantinesco, « Par la norme vers la puissance ? L'expérience de l'Union européenne », in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 25.

<sup>7</sup> CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.

<sup>8</sup> CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64.

<sup>9</sup> La primauté du droit de l'Union européenne vaut également pour les normes constitutionnelles nationales (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77).

<sup>10</sup> M. Benlolo-Carabot, « L'influence extérieure de l'Union européenne », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas et E. Cujo (dir), *Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, p. 61.

<sup>11</sup> La politique extérieure de l'Union européenne tend à affirmer et à promouvoir ses valeurs, telles que définies à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, et ses intérêts (Art. 3§1 et Art. 3§5 du Traité sur l'Union européenne). L'article 21 de ce traité le rappelle aussi avec force : « 1. 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. / 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. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies. ».

## **B. La promotion des droits fondamentaux et d'une politique active de lutte contre le changement climatique illustrent l'influence normative de l'Union européenne.**

L'Union européenne, prix Nobel de la paix en 2012 pour son action en faveur de la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme en Europe, porte, comme je l'indiquais, un projet multilatéral, démocratique et de promotion des droits fondamentaux, qui irrigue l'ensemble de son action. Les droits fondamentaux sont en effet au nombre des principes constitutionnels de l'Union européenne et justifient, par exemple, que la Cour de justice de l'Union vérifie au regard de ces droits la validité d'un acte de droit dérivé pris en application d'une résolution des Nations-Unies et prononce, le cas échéant, son annulation<sup>12</sup>. Cette politique se matérialise à la fois par des déclarations et par des initiatives, telles que des partenariats bilatéraux ou multilatéraux ou le développement d'un dialogue renforcé avec les interlocuteurs privilégiés de l'Union européenne<sup>13</sup>. Les accords et traités négociés par l'Union européenne doivent ainsi souvent intégrer ces principes. Deux tiers des accords signés par l'Union européenne incluent par exemple une clause de coopération avec la Cour pénale internationale<sup>14</sup>. Le nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, adopté par le Conseil le 20 juillet 2015, rappelle ces orientations et insiste sur la nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans tous les aspects extérieurs des politiques européennes<sup>15</sup>. Il est vrai que cette politique n'est pas toujours couronnée de succès et se heurte aux limites d'une action purement juridique ou déclarative, ainsi qu'à l'hétérogénéité des intérêts des Etats membres, mais elle contribue néanmoins à la diffusion de ces valeurs à travers le monde<sup>16</sup>.

De la même manière, l'Union européenne promeut une action efficace en faveur de l'environnement et contre le changement climatique<sup>17</sup>. Cette politique, largement soutenue par les citoyens européens et les institutions européennes, se prête bien à une action normative, dès lors qu'il est aisé de fixer des règles, des quotas ou des standards environnementaux<sup>18</sup>. En son sein, l'Union européenne a ainsi adopté des textes ou des positions en faveur de la protection de l'environnement<sup>19</sup>. A l'extérieur, elle s'est activement engagée dans les négociations internationales sur le protocole de Kyoto – pour lequel elle a ensuite obtenu la ratification de la Russie – ou sur l'accord de Paris pour le climat<sup>20</sup>. La proactivité de l'Union européenne sur ces sujets en a fait un acteur essentiel en la matière et lui a conféré une réelle légitimité sur la scène internationale en révélant sa capacité à influencer les comportements des Etats tiers.

---

<sup>12</sup> CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, aff. C-402/05, pt. 285 et CJUE, 18 juillet 2013, *Kadi*, aff. C-584/10 P. Dans la dernière affaire, la Cour a notamment jugé que toute mesure restrictive doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif dans le cadre d'une procédure respectueuse des droits de la défense.

<sup>13</sup> Par exemple, la quasi-totalité des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont un dialogue politique avec l'UE sur la base de l'article 8 de l'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000.

<sup>14</sup> M. Lefebvre, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, 2012, p. 106.

<sup>15</sup> Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), accessible à <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/fr/pdf>> (30.05.2017).

<sup>16</sup> J-F. de Raymond, « Les exigences de la diplomatie européenne des droits de l'homme », in *Réalisations et défis de l'Union européenne. Droit-politique-économie. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruylant, 2012, p. 446 et 454.

<sup>17</sup> Articles 11 et 191 à 193 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>18</sup> Z. Laïdi, *op.cit.* note 4, p. 142.

<sup>19</sup> Les principaux objectifs en la matière sont fixés dans le paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 et le cadre sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030.

<sup>20</sup> Voir sur ce point le site internet de la Commission européenne dédié à l'action pour le climat <[https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_fr)> (30.05.2017).

## **II. L'influence de l'Union européenne sur la scène internationale repose aussi sur sa capacité à conférer à son droit une portée qui dépasse les frontières européennes.**

### **A. D'une part, le droit de l'Union bénéficie, en raison de son poids économique, d'une influence qui s'étend au-delà du territoire européen.**

L'Union européenne concentre certes moins de 7 % de la population du monde<sup>21</sup>, mais elle représente l'un des plus grands marchés - de plus de 500 millions de consommateurs - et elle peut compter sur son poids économique pour influencer les comportements. Elle est en effet la première puissance économique et commerciale du monde : le premier exportateur, le premier importateur, le premier investisseur et le premier récepteur d'investissements. Elle représente 23,4% du produit intérieur brut mondial, contre 22,3% pour les États-Unis et 13,4% pour la Chine. Compte tenu des débouchés offerts par le marché européen, la réglementation européenne en matière de tarifs douaniers, de normes techniques ou de quotas est attentivement suivie par les entreprises étrangères qui souhaitent y écouler leurs biens et qui doivent par conséquent s'aligner sur les standards européens souvent plus protecteurs des droits consommateurs ou de l'environnement, mais aussi plus contraignants et coûteux. Le droit de l'Union européenne exerce de cette manière une influence significative et concrète sur les pratiques concurrentielles, contractuelles et commerciales des entreprises étrangères et, en particulier, américaines qui opèrent sur le marché européen<sup>22</sup>. Par exemple, le règlement « REACH », qui vise à protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques liés aux substances chimiques, impose des standards et des règles strictes qui doivent être respectées par l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le marché européen, quelle que soit leur nationalité<sup>23</sup>. De la même manière, la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre n'a pas, en tant que telle, un champ d'application extraterritorial, mais elle s'applique à tous les exploitants dont les aéronefs se trouvent sur le territoire européen, qu'ils opèrent uniquement au sein de l'Union européenne ou qu'ils utilisent les aéroports des États-membres comme points de départ ou d'arrivée<sup>24</sup>. De même en matière de concurrence, la Commission européenne contrôle strictement le respect des règles européennes en la matière et n'hésite pas, en cas de manquement, à infliger les sanctions qui lui paraissent appropriées. Ainsi, par une décision du 13 mai 2009, la Commission européenne a infligé une amende d'1,06 milliard d'euros à la société américaine Intel à qui il était reproché un abus de position dominante, en violation des règles de concurrence de l'Union européenne<sup>25</sup>. En 2013, c'est la société Microsoft qui a été condamnée au versement d'une amende de 561 millions d'euros pour ne pas avoir respecté un accord antitrust conclu

---

<sup>21</sup> Chiffres de la Banque mondiale, disponibles à <<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>> (30.05.2017).

<sup>22</sup> J.-C. Roda, *op.cit.* note 3, p. 157.

<sup>23</sup> Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

<sup>24</sup> Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Voir sur ce point l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, gr.ch., 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America et autres c. Secretary of State for Energy and Climate Change*, aff. C-366/10.

<sup>25</sup> L'affaire est pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne (aff. C-413/14 P), mais l'avocat général a conclu, le 21 octobre 2016, à l'annulation de la sanction.

avec l'Union européenne<sup>26</sup>. Il ne s'agit certes pas d'une application extraterritoriale du droit européen, mais bien de l'influence que ce dernier exerce sur le comportement des acteurs étrangers et qui dérive de la puissance économique de l'Union.

### **B. D'autre part, l'Union européenne revendique de manière croissante l'extraterritorialité assumée de son droit.**

Alors qu'un nombre croissant d'interactions ou d'actions économiques sont aujourd'hui marquées par l'extranéité des acteurs et la multiplication des normes applicables, l'Union européenne est soucieuse de ne pas voir ses règles et ses principes détournés ou dégradés par un phénomène de *forum shopping* conduisant des entreprises à choisir trop librement leurs juges et le droit qui leur est applicable. Même si sa réponse reste encore discrète, elle s'assure de manière croissante, par la portée qu'elle donne à sa législation, de la réalisation d'objectifs qu'elle estime de dimension mondiale, afin de préserver les intérêts de ses citoyens. Ainsi, plusieurs décisions récentes de la Cour de justice de l'Union – les décisions *Google Spain*<sup>27</sup> et *Schrems*<sup>28</sup> notamment – témoignent de sa volonté d'assurer l'effectivité des principes de protection de la vie privée et des données personnelles sur internet par-delà les frontières européennes. Le nouveau règlement européen relatif au traitement des données confirme cette tendance, puisqu'il s'applique expressément au traitement de données effectué hors de l'Union européenne par une société elle-même établie hors de l'Union<sup>29</sup>, dès lors que les personnes concernées par ce traitement sont présentes sur le territoire de l'Union. L'Union européenne et ses membres s'inscrivent donc dans une perspective extraterritoriale qui, sans être agressive ou excessivement expansionniste, doit permettre de sauvegarder et de renforcer ses principes et les garanties de ses citoyens et d'éviter que certaines actions conduites hors de son territoire soient susceptibles d'entraîner pour eux des conséquences dommageables.

\*  
\*      \*

Ce n'est donc pas par la coercition ou par la force que l'Union européenne entend peser sur la scène internationale, mais par le droit et la légitimité qu'une action consensuelle et multilatérale lui procure. Il pourra m'être opposé que l'Union européenne n'avait guère le choix compte tenu de son architecture institutionnelle et que cette puissance normative ne pourra lui assurer une puissance de long terme sur la scène internationale. Mais si l'Union européenne est incontestablement une puissance singulière, elle n'en dispose pas moins d'une

---

<sup>26</sup> Voir le communiqué de presse de la Commission européenne disponible à <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-196\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-196_fr.htm)> (30.05.2017).

<sup>27</sup> CJUE, 13 mai 2014, *Google Spain SL, Google Inc. c/ Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, aff. C-131/12 : la Cour de justice de l'Union européenne juge que la circonstance que le traitement des données en litige soit effectué aux États-Unis par la société mère Google Inc., et non pas en Espagne par sa filiale Google Spain, ne permet pas d'écarter l'application territoriale de la législation européenne, dès lors que les activités publicitaires menées par la filiale espagnole et les activités de traitement de la société mère sont indissociablement liées.

<sup>28</sup> CJUE, 6 octobre 2015, *Maximilian Schrems c/ Data Protection Commissioner*, aff. C-362/14 : par cet arrêt, la Cour de justice témoigne de la volonté d'étendre la protection des données personnelles assurée par l'Union européenne aux données conservées ou traitées dans un État tiers, comme les États-Unis, et ce quelle que soit la législation de cet État en la matière.

<sup>29</sup> Art. 3 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

influence réelle dans le monde. Cette influence par le droit ne saurait cependant s'exercer « hors sol ». Elle doit impérativement respecter les grands systèmes juridiques nationaux et s'articuler avec eux.

Je cède maintenant la parole aux intervenants qui ont accepté de partager avec nous leurs points de vue sur ce sujet : Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, et Alain Le Roy, ancien secrétaire général du service européen pour l'action extérieure. La conférence sera ensuite close par le président Valéry Giscard d'Estaing, qui nous fait le grand honneur de sa présence aujourd'hui parmi nous.