

L'ÉTAT DE DROIT DANS LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean Félix Delile

IRENEE / Université de Lorraine | « [Civitas Europa](#) »

2016/2 N° 37 | pages 47 à 63

ISSN 1290-9653

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-47.htm>

Pour citer cet article :

Jean Félix Delile, « L'État de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne », *Civitas Europa* 2016/2 (N° 37), p. 47-63.

Distribution électronique Cairn.info pour IRENEE / Université de Lorraine.

© IRENEE / Université de Lorraine. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'État de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne

Jean Félix DELILE

Maître de Conférences en Droit Public
Université de Lorraine
IRENEE - EA 7303

Par son intitulé même, le concept d'État de droit peut intuitivement paraître inopérant dans le cadre d'une étude portant sur l'Union européenne. Faut-il rappeler l'évidence, l'Union européenne n'est pas un État, et ne semble donc pas de prime abord soluble dans le paradigme de l'État de droit. Pourtant, selon l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), celle-ci « est fondée sur les valeurs [...] de l'État de droit ». Le pouvoir constituant de l'Union rappelle de la sorte que, conçu comme un mode de fonctionnement de l'ordre juridique et comme un *corpus* de valeurs, l'État de droit oriente l'action de l'Union européenne qui peut ainsi être étudiée au prisme de ses standards. L'Union européenne est ainsi souvent qualifiée d'*Union de droit*¹. Il est au surplus précisé dans l'article 21, paragraphe 1 du TUE 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 », parmi lesquels figure en bonne position, après la démocratie mais avant les droits fondamentaux, « l'État de droit ». Cette contribution vise à vérifier si l'Union européenne a bien atteint cet objectif, son action externe est-elle véritablement respectueuse de l'État de droit ?

Il faut alors avant tout s'entendre sur la signification du concept d'*État de droit*. La principale difficulté, lorsque l'on s'attache à identifier l'État de droit procède de son caractère bifide². L'État de droit revêt d'abord une dimension

- 1 Pour une analyse approfondie de la communauté de sens des notions d'État de droit et d'Union de droit, R. MEDHI, « Le respect de l'État de droit en droit européen et dans les relations extérieures de l'Union européenne », in P. D'ARGENT, O. CORTEN, P. KLEIN, *L'État de droit en droit international*, Colloque SFDI de Bruxelles, Paris, éd. Pedone, 2009, pp. 219-248, spéc. pp. 222-231.
- 2 Il faut mentionner le fait qu'au début du XX^e siècle, le concept d'*État de droit* a été critiqué par l'école normativiste selon laquelle il était dépourvu d'objet. Les critiques adressées par la doctrine kelsenienne à cette théorie, reposant largement sur la consubstantialité de l'État et du droit. Ce lien essentiel des deux concepts apparaît en 1925 dans les écrits de Hans Kelsen qui qualifie alors l'État d'« être de droit », (*Allgemeine Staatslehre*, 2^e réimpr. de la 1^{ère} éd. (1925), Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1993, p. 264). Hermann Heller s'inscrit dans ce courant de pensée, lorsqu'il observe que « le droit doit être envisagé comme la condition nécessaire de l'État contemporain et l'État comme la condition nécessaire du droit

formelle qui se rapproche de l'exigence de respecter du principe de légalité. Le principe de l'État de droit engage ainsi les autorités publiques à respecter les règles de droit qui encadrent et définissent les conditions de leur action. L'approche formelle de l'État de droit érige la sphère juridictionnelle en clé de voûte de son fonctionnement puisqu'une sanction doit y être la conséquence du comportement illégal des institutions. Depuis 1986, la Cour de justice a souhaité soumettre l'Union européenne à cette exigence de l'État de droit puisqu'elle a affirmé que « ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le Traité »³. Mais, depuis la chute du III^e Reich, la doctrine se refuse à limiter l'État de droit à sa définition formelle. Konrad Hesse synthétise l'interprétation substantielle de l'État de droit devenue dominante dans les années 1960 : « l'État de droit de la Loi fondamentale vaut le primat du droit au sens d'attachement non seulement au droit comme tel mais aux contenus déterminés du droit : il est l'État de droit non seulement formel mais aussi matériel »⁴. Les autorités publiques doivent en d'autres termes respecter le droit, mais pas n'importe quel droit. La dimension matérielle de l'État de droit répond « à l'impérieuse condition de mettre en œuvre un droit reflétant un ensemble de valeurs et de principes indissociablement liés à la démocratie libérale »⁵. En plus de garantir l'intégrité de la hiérarchie des normes, l'État de droit doit alors garantir l'existence d'un régime démocratique, l'indépendance des juges ainsi que le respect des droits et libertés fondamentales. Le Traité de Lisbonne s'inscrit à ce titre dans une dynamique constitutionnelle qui tend à situer ces valeurs aux fondements de l'ordre juridique de l'Union européenne, en renforçant les pouvoirs du Parlement et en dotant la Charte des droits fondamentaux d'une force obligatoire.

Les relations internationales, dominées depuis bientôt trois décennies par le processus de mondialisation, restent cependant un foyer de résistance aux

contemporain. Sans l'apport du droit, qui est un facteur constitutif du pouvoir, il n'y a ni validité normative du droit ni puissance étatique ; sans la puissance qui produit le droit, il n'y a ni ordre juridique positif ni État. La relation entre l'État et le droit n'est concevable ni en tant qu'unité indifférenciée, ni en tant qu'antagonisme irréductible », (« Staatslehre », in *Gesammelte Schriften*, t. 3, pp. 79-395, sp. 297. Autrement dit, les objections au concept d'État de droit tiennent principalement en ce que « l'État, au sens juridique, ne peut précéder les normes juridiques sans lesquelles il n'existe point. Seul l'État, au sens sociologique, peut être antérieur au droit », (L. HEUSCHLING, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, op. cit., p. 424). Le monisme méthodologique rend donc tautologique l'expression « État de droit ». Il y sera néanmoins fait référence en ces travaux, en raison de sa valeur explicative en gardant à l'esprit que sa substance ne s'éloigne guère, au moins dans sa dimension formelle, de la définition normativiste de l'État.

- 3 CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste les Verts contre Parlement européen*, préc., aff. 294/83, pt. 23. Fabrice Picod relève que « cette affirmation s'est inscrite dans le prolongement de la notion d'État de droit qui implique notamment la garantie du respect par l'administration de la hiérarchie des normes au moyen d'un contrôle juridictionnel étendu et efficace » ; F. PICOD, « Le développement de la juridictionnalisation », in J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, Paris, LGDJ, 2000, pp. 261-286, spéc. p. 262.
- 4 K. HESSE, « Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes », in M. TOHIDIPUR (dir.), *Der Bürgerliche Rechtsstaat*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1978, pp. 290-313, spéc. p. 295.
- 5 R. MEDHI, « Les retombées de la Communauté de droit dans les États de droit », in J. RIDEAU (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, op. cit., pp. 377-422, spéc. p. 378.

principes de l'État de droit⁶ pour différentes raisons. D'abord, différents acteurs de la Communauté internationale ne partagent pas l'héritage judéo-chrétien des États occidentaux qui se trouve aux fondements de l'État de droit⁷ et ne manifestent par conséquent pas d'intérêt pour cette forme d'organisation du pouvoir. Ensuite, la plupart des États qui composent la Communauté internationale sont réticents à respecter le droit international alors même que leur constitution lui attribue une valeur supra-législative, ce qui entre en conflit avec les exigences formelles de l'État de droit. Cette résistance puise ses sources dans les carences démocratiques des procédures d'édiction des normes internationales et dans une conception de la souveraineté peu favorable à la soumission de l'Etat à des normes venues d'ailleurs⁸. Cette étude cherche à établir le positionnement de l'Union européenne⁹ vis-à-vis de ces problématiques. L'énoncé constitutionnel selon lequel son action externe est fondée sur l'État de droit, en même temps qu'elle participe à le promouvoir, se vérifie-t-il en pratique ?

Comme souvent, la réponse est évidemment nuancée. En quelques mots, il peut être avancé que l'Union européenne est moins disposée à respecter qu'à faire respecter les valeurs de l'État de droit dans le cadre de ses relations externes. Elle cherche en effet indéniablement à diffuser au sein de la Communauté internationale le respect de ses standards (I), mais elle-même ne s'y soumet pas pleinement dans le cadre de ses relations avec le droit international (II).

I. L'État de droit diffusé par l'Union européenne au sein de la Communauté internationale

Deux approches des relations internationales sont traditionnellement opposées. La première, d'obédience hobbesienne, les analyse comme le théâtre d'un jeu de pouvoirs, dans lequel les puissances dominantes imposent leur volonté et leurs valeurs aux autres États¹⁰. La seconde, d'inspiration kantienne, veut les placer sous le règne du droit, et plus précisément de normes consensuellement admises comme impératives par la société internationale, telles l'État de droit, l'organisation démocratique du pouvoir et le respect des droits fondamentaux¹¹. Cette volonté des États de se soumettre à un droit communément élaboré

6 J. CHEVALLIER, « État de droit et relations internationales », *AFRI*, 2005, pp. 6-11, spéc. p. 7.

7 J.-Y. MORIN, *L'État de droit : émergence d'un principe du droit international*, *RCADI*, 1995, pp. 447-448.

8 V., J. CARBONNIER, *Droit et passion du droit sous la 5^e République*, Paris Flammarion, 2006, pp. 44-45.

9 Pour des précisions utiles sur les caractéristiques spécifiques à l'Union européenne dans le cadre des relations internationales, v., F. PETITEVILLE, « L'Union européenne, acteur international « global » ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002, p. 224.

10 V., R. ARON, *Paix et guerre entre les Nations*, 3^e éd., Paris, Calmann-Lévy, 2006, 794 p.

11 D. DE VILLEPIN, *Le Requin et la mouette*, Plon-Albin Michel, Paris, 2004, p. 57.

éloignerait alors le spectre de l'impérialisme et de l'hégémonie des puissances dominantes. Le biais de cette analyse cosmopolitique réside dans le simple fait que l'adhésion d'un État aux valeurs de l'État de droit n'est pas spontanée. Le discours de l'État de droit, paré de toutes les vertus, est dans ce contexte devenu un instrument d'influence pour les grandes puissances qui y souscrivent, la communauté des États se trouvant par elles engagée à respecter les principes qu'il véhicule.

L'action externe de l'Union européenne illustre bien ce phénomène. D'une part, elle subordonne son respect des normes internationales à un examen de leur conformité aux principes de l'État de droit (A). D'autre part, elle intègre dans de nombreux engagements internationaux des clauses imposant aux parties contractantes de se soumettre à ces principes (B).

A. Modélisation des normes internationales

La globalisation et l'internationalisation du droit ne se fond pas systématiquement dans le moule de l'État de droit. Une des causes structurelles de la difficile solubilité de l'ordre juridique international dans les principes de l'État de droit réside dans les carences de la protection juridictionnelle internationale. Les actes émis par les institutions internationales peuvent bien souvent ne pas être soumis au contrôle d'un organe juridictionnel, ce qui peut conduire à la violation de certains standards de l'État de droit. Dans cette hypothèse, la Cour de justice de l'Union européenne a développé une jurisprudence susceptible de défendre ces standards au détriment du principe *Pacta sunt servanda*.

Ce conflit entre le respect du droit international et les exigences de l'État de droit est au centre des arrêts *Kadi*¹², à l'occasion desquels la Cour de justice a contrôlé la conformité d'une Résolution du Conseil de sécurité à certains principes constitutionnels de l'Union. Cette affaire trouve son origine dans l'inscription par le Comité des Sanctions des Nations Unies le 17 octobre 2001 de M. Kadi sur la liste des personnes supposées liées à Oussama Ben Laden dont les avoirs devaient être gelés. Ne pouvant s'adresser à une juridiction internationale pour contester la décision du Comité des sanctions, M. Kadi a contesté le Règlement 881/2002¹³ du Conseil de l'Union qui la mettait en œuvre dans l'ordre juridique de l'Union, alléguant que son droit d'être entendu, son droit de propriété et son droit à la protection juridictionnelle effective n'avaient

12 CJCE, Gde ch., 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes*, C-402 et 415/05 P, Rec., p. I-6351 (ci-après, *Kadi I*) ; CJUE, Gde ch., 18 juillet 2013, *Commission contre Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P (ci-après, *Kadi II*).

13 Règlement du Conseil n° 881/2002 du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JO L139, 29 mai 2002, p. 9.

pas été respectés dans le cadre de la procédure d'édiction de cet acte. Il s'agit ici de droits fondamentaux dont le respect est exigé dans un État de droit. Se posait alors la question de savoir si le respect de ces droits pouvait conduire la Cour à nuancer le principe constitutionnel selon lequel l'Union « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies »¹⁴. Initialement, le Tribunal de première instance avait jugé que le respect du droit des Nations Unies pouvait constituer une limite au respect des standards de l'État de droit posés par le droit primaire de l'Union, et qu'il ne lui appartenait par conséquent pas de contrôler la conformité de ce droit au droit de l'Union¹⁵. Cette position, justifiée par une approche moniste des relations entre le droit international et le droit de l'Union européenne, selon laquelle la validité du premier ne peut en aucun cas être mise en cause par une norme issue du second, a cependant été rejetée par la Cour. Celle-ci a en effet considéré que :

« les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies »¹⁶.

Ce faisant, la Cour a donné à la protection des droits fondamentaux de l'individu une priorité sur le principe de primauté du droit international, adoptant une approche dualiste des relations entre droit international et droit de l'Union européenne et donnant à l'État de droit sa première victoire sur le principe *pacta sunt servanda*.

En réponse à l'arrêt *Kadi I*, le Comité des sanctions a communiqué les motifs de sa décision à la Commission, qui les a à son tour adressés à M. Kadi afin qu'il puisse formuler ses observations sur la validité de ceux-ci. La réinscription en 2008 de M. Kadi sur la 101^e version modificative du Règlement 881/2002, alors même qu'il avait contesté les motifs qui lui avaient été communiqués, a donné lieu dans l'arrêt *Kadi II* à une confirmation de la prééminence des exigences de l'État de droit sur le principe de primauté du droit international. La Cour de justice a été parfaitement explicite sur ce point, dès lors qu'elle a affirmé qu'

« aucune évolution qui puisse justifier la remise en cause de la solution affirmée par la Cour dans l'arrêt Kadi [I] n'est intervenue parmi les différents éléments qui soutiennent cette solution [...] et qui tiennent, en substance, à la garantie constitutionnelle qu'incarne, dans une Union de droit, le contrôle juridictionnel de la légalité de tout acte de l'Union, y compris de ceux qui, comme en l'occurrence, mettent en œuvre un acte de droit international, au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union »¹⁷.

14 Article 21, paragraphe 5 du TFUE.

15 TPICE, 21 septembre 2005, *Kadi contre Conseil et Commission*, T-315/01, Rec., pp. II-3649.

16 CJCE, Gde ch., 3 septembre 2008, *Kadi I*, préc., pt. 326.

17 CJUE, Gde ch., 18 juillet 2013, *Kadi II*, préc., pt. 66.

Du point de vue de l'Union européenne, la cause est donc entendue, les standards de l'État de droit constituent bien une limite à l'impératif de se conformer au droit international.

Pour critiquable qu'elle soit du point de vue du respect dû au droit international, la jurisprudence de la Cour de justice mérite d'être saluée dans la mesure où elle a favorisé la diffusion de certains standards de l'État de droit dans l'ordre international. L'affaire *Kadi* a en effet permis à l'Union européenne de projeter dans l'ordre international les principes de l'État de droit. En réaction à l'arrêt *Kadi I*, le Conseil de sécurité a ainsi créé en 2009 le Bureau du Médiateur¹⁸, organe indépendant compétent pour connaître des procédures de radiation initiées par les personnes ciblées par des sanctions intelligentes. Le succès de cette procédure est significatif et depuis 2011, 37 des 53 requêtes de radiation ont été accueillies par le Médiateur, ce qui participe à une promotion des droits de la défense des personnes ciblées par les sanctions intelligentes. Ce système est toutefois encore perfectible dans la mesure où chacun des États membres du Comité des sanctions disposent d'un droit de veto susceptible de neutraliser les effets de l'avis du Médiateur. En dépit de cette réserve, il faut convenir que l'action de l'Union européenne a permis de faire progresser le respect des standards de l'État de droit au sein de l'Organisation des Nations Unies.

B. Projection de l'État de droit à l'international

Depuis les années 1970, l'exportation de l'État de droit s'est imposée comme un des grands objectifs poursuivis par les démocraties libérales occidentales dans le cadre de leurs relations internationales. Il s'exprima pour la première fois dans le refus de l'Administration Carter de soutenir le Shah d'Iran durant les années de trouble qui ont précédé la Révolution islamique de 1979. C'est en effet en raison du manque de considération du gouvernement autocratique pour les droits fondamentaux de ses sujets que les États-Unis cessèrent d'accorder leur soutien matériel à un régime qui avait pourtant été jusqu'alors un allié stratégique de première importance à la frontière de l'URSS. Pour contreproductive qu'elle fut¹⁹, la politique étrangère de l'Administration Carter a introduit dans le champ des relations internationales le discours de la nécessaire diffusion des valeurs de l'État de droit.

L'Union européenne se l'est rapidement approprié et a ainsi cherché à promouvoir depuis le début des années 90 la Démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit. Le 28 novembre 1991, le Conseil a ainsi adopté une résolution

18 Résolution 1904 du 17 décembre 2009, *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme*.

19 Pour une présentation critique de la politique étrangère de l'Administration Carter, v. T. DE WILDE D'ESTAMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 373.

relative aux droits de l'Homme, à la démocratie et au développement²⁰ dans laquelle elle a tracé les contours du concept de « conditionnalité politique » à l'aide au développement. Sommairement, celle-ci implique qu'un État doit être doté d'un système constitutionnel respectueux du tryptique « droits fondamentaux/ démocratie/ État de droit » pour entretenir des relations commerciales privilégiées avec la Communauté européenne. La politique commerciale et de développement de l'Union a de cette manière été employée comme un instrument de diffusion de l'État de droit. Cette ligne directrice de la politique étrangère de l'Union européenne est désormais constitutionnalisée dans l'article 21, paragraphe 1, du TUE précité qui indique en substance que l'action de l'Union sur la scène internationale vise à *promouvoir l'Etat de droit dans le reste du monde*.

En pratique, cette dynamique a conduit à l'inclusion dans de nombreux accords conclus avec des États en voie de développement de clauses désignant la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux comme faisant partie de leurs « éléments essentiels » dont la violation pourrait conduire, le cas échéant, à leur suspension. La Convention de Lomé IV fut ainsi révisée en 1992 pour introduire dans les accords Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) une clause de conditionnalité politique désignant l'État de droit comme étant l'un de ses éléments essentiels dont elle précise la substance. L'accord de Cotonou, qui a succédé en 2000 à l'accord de Lomé, stipule ainsi dans son article 9 paragraphe 2 que :

« [l']État de droit inspire la structure de l'État et les compétences des différents pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif pleinement soumis au respect de la loi ».

Dans l'hypothèse où un État ACP viendrait à contrevenir à ces exigences constitutionnelles, différentes sanctions peuvent être adoptées par l'Union européenne sur le fondement de l'article 96, alinéa 2 de la Convention de Lomé. La Commission européenne avait indiqué dès 1995 qu'étaient envisagées, à titre de sanctions, la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés ; la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique ; la suspension de contacts bilatéraux à haut niveau ; l'ajournement de nouveaux projets ; les embargos commerciaux ; ou encore, en dernier recours, la suspension de la coopération avec les États concernés²¹. La violation par un État ACP des standards de l'État de droit peut ainsi amener l'Union à adopter de graves sanctions économiques.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou ce type de mesures ont été adoptées à l'encontre 13 États²² afin de sanctionner le non-respect de ses

20 European Union Council of Ministers (1991), *Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, 28 novembre 1991.

21 *Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries*, COM (95) 216 final, 23 May 1995, annexe n° 2, p. 17.

22 Le Burundi, la Côte d'Ivoire, Fidji, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, le Libéria, Madagascar,

éléments essentiels. À titre d'exemple, l'Union européenne a adopté des mesures appropriées à l'encontre du Fidji pour sanctionner le coup d'État militaire de 2006. Dans la décision 2007/641²³, l'Union européenne a salué le fait que le gouvernement provisoire ait confirmé « un certain nombre d'engagements clés concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le respect des principes démocratiques et de l'État de droit ». Mais elle a adopté dans le même instrument des sanctions commerciales provisoires pour que ces engagements se concrétisent dans les plus brefs délais, le versement d'une tranche incitative de 25% du programme du Fond européen pour le développement s'est dans cette perspective trouvé subordonné au « respect des engagements pris à propos des droits de l'homme et de l'État de droit ». Sans suspendre ses relations commerciales avec Fidji, l'Union européenne encourage son gouvernement à respecter ses engagements concernant le retour à l'État de droit au moyen de promesses d'aides économiques.

Dans l'hypothèse où un gouvernement ciblé par la procédure de l'article 96 ne manifeste pas son intention de se conformer aux éléments essentiels de la Convention de Lomé, l'Union européenne peut adopter des mesures plus graves. À titre d'illustration, le Conseil a constaté en 2016 que le gouvernement du Burundi n'avait pas pris d'engagements concernant « les éléments essentiels de l'accord de partenariat ACP-UE, visés à son article 9-1) les droits de l'homme ; 2) les principes démocratiques, et 3) l'État de droit »²⁴. Les sanctions sont en réaction nombreuses et implacables, et sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de mentionner la plus significative d'entre elle, « les appuis financiers ou versements de fonds (y compris les appuis budgétaires) au bénéfice direct de l'administration ou des institutions burundaises sont suspendus ». C'est alors toutes les aides non humanitaires qui sont suspendues pour condamner un total manque d'égard pour l'État de droit. Un calendrier des mesures attendues par l'Union est ainsi détaillé dans la décision du Conseil, liant chacune d'entre elles, – telle par exemple la « poursuite du désarmement » étant précisé que « seules la police nationale et les forces de défense assurent des missions de maintien de l'ordre public dans le respect de l'État de droit », à la reprise de certains volets de l'aide au développement du Burundi²⁵. En somme, l'Union européenne utilise le

la Mauritanie, le Niger, la République Centrafricaine, le Togo et le Zimbabwe.

- 23 Décision du Conseil du 1^{er} octobre 2007 relative à la conclusion des consultations avec la République des Îles Fidji en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de l'article 37 du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, JO L 260 du 5 octobre 2007, pp. 15-20.
- 24 Décision (UE) 2016/394 du Conseil du 14 mars 2016 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de l'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 JO L 73 du 18 mars 2016, pp. 90-96.
- 25 En l'occurrence, concernant le désarmement, la reprise de « tous les programmes et financements de l'Union européenne prévus pour le Burundi au titre du programme indicatif national du 11^e FED (432.000.000 euros) ».

levier économique, au moyen d'instruments juridiques, pour promouvoir un mode d'organisation de l'État, la démocratie libérale respectueuse de l'État de droit. De sorte que le droit devient une arme de diffusion du mode d'organisation politique de la société que défend par l'Union.

L'accord de libre-échange de troisième génération conclu par l'Union européenne en 2011 avec la Colombie et le Pérou²⁶ contient également une clause de conditionnalité politique. L'article 1^{er} de la seconde Convention stipule ainsi que « Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'inscrits dans la déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que *des principes de l'État de droit*, sous-tend les politiques intérieures et internationales des parties. Le respect de ces principes constitue un élément essentiel du présent accord », étant précisé à l'article 8 que « toute partie peut adopter immédiatement des mesures appropriées, conformément au droit international, en cas de violation par une autre partie des éléments essentiels visés aux articles ». L'inclusion de ce type de clause n'est toutefois pas inévitable dans les accords commerciaux conclus par l'Union, elle s'avère avant tout liée au potentiel d'instabilité constitutionnel de l'État partenaire. L'absence de références au triptyque « droits fondamentaux/ démocratie/ État de droit » dans l'accord de libre-échange conclu avec la République de Corée²⁷ en témoigne²⁸.

En somme, l'Union européenne prend appui sur sa politique commerciale et de développement pour chercher à diffuser et à pérenniser dans le Monde les valeurs de la démocratie libérale respectueuse de l'État de droit. Cette forme d'impérialisme axiologique se conçoit fort bien dès lors qu'il semble difficile de récuser à une organisation politique le droit de ne pas entretenir des relations économiques et commerciales avec des gouvernements qui ne respectent pas les principes essentiels qui la fondent et auxquels le *demos* qu'elle représente demeure profondément attaché. C'est en définitive l'acceptabilité sociale de l'action extérieure de l'Union qui est garantie par ces clauses de conditionnalité.

Mais cette volonté de l'Union de promouvoir l'Etat de droit au sein de la Communauté internationale l'Etat de droit ne se couple curieusement pas d'une volonté de se soumettre à ses principes lorsqu'elle définit les termes de ses relations avec le droit international.

26 Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Pérou, d'autre part, conclu le 13 avril 2011.

27 Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, 16 septembre 2011, 2011/265/UE.

28 Les parties contractantes rappellent seulement en préambule « leur engagement en faveur de la charte des Nations unies signée à San Francisco le 26 juin 1945 et de la déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 ».

II. L'État de droit négligé par l'Union européenne dans le traitement du droit international

L'Union européenne entend moins se laisser modeler par le droit international qu'elle ne souhaite le modeler. Bien qu'elle travaille à projeter les standards de l'État de droit à l'international, elle reste peu disposée à les respecter dans ses rapports avec le produit de ses relations externes : le droit international. De fait, en refusant d'ériger la sanction juridictionnelle en sort plausible de la violation des règles internationales par les institutions de l'Union, la Cour de justice a progressivement imperméabilisé l'ordre juridique de l'Union européenne au droit international. Ce faisant, elle entrave – comme beaucoup de ses partenaires – l'avènement d'un état de droit international²⁹, dans lequel l'effectivité de la norme internationale serait garantie par l'office de juridictions internes et internationales. Cela se vérifie dans deux grands choix jurisprudentiels de la Cour de justice : son refus d'ériger de nombreuses normes internationales en critères de la légalité des actes de l'Union (A) ainsi que ses réticences à participer au processus de juridictionnalisation de l'ordre juridique international (B).

A. Négligence de la légalité internationale

Les conditions d'invocabilité des accords internationaux dans l'ordre juridique de l'Union entrent en conflit avec son engagement à respecter les valeurs de l'État de droit. L'effet direct d'une stipulation conventionnelle, qui correspond à son aptitude à générer un droit individuel, est nécessaire à son invocabilité devant la Cour de justice. Une personne privée ne peut utilement se prévaloir d'une norme conventionnelle afin de contester la légalité d'une règle de l'Union³⁰ ou d'un État membre³¹ que si celle-ci est d'effet direct. Pour cela, il faut d'abord que « la nature et l'économie »³² de l'accord atteste de sa vocation à attribuer des droits aux sujets de droit de l'Union. Il est ensuite nécessaire que les dispositions de l'accord « apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises »³³. Cet attribut de la norme conventionnelle lui offre son caractère *self-executing*³⁴ qui garantit que l'autorité juridictionnelle ne se substitue pas

29 Pour une présentation de la notion d'État de droit international, v. J. CHEVALLIER, « État de droit et relations internationales », *AFRI*, 2005, pp. 6-11.

30 CJUE, Gde chbre, 16 juillet 2015, *Client Earth contre Commission européenne*, C-612/13P ; CJUE, Gde chbre, 13 janvier 2015, *Parlement, Conseil et Commission européenne contre Vereniging Milieudefensie*, C-401/12 P à C-403/12 P ; à l'occasion de renvois préjudiciels en appréciation de validité : CJUE, Gde chbre, 21 décembre 2011, *ATAA*, C-366/10.

31 CJUE, Gde chbre, 12 avril 2016, *Caner Genc contre Intégrationministeriet*, C-561/14 ; CJUE, Gde chbre 11 avril 2013, *David Edwards contre Environment Agency*, C-260/11 ; CJUE, Gde chbre, 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09.

32 CJUE, Gde chbre, 13 janvier 2015, *Vereniging Milieudefensie*, préc., pt. 54.

33 *Ibid.*, préc., pt. 54.

34 La Cour suprême des États-Unis s'impose une « obligation to interpret treaty provisions to

au législateur dans la fonction de déterminer ses conditions de mise en œuvre. À défaut de satisfaire ces deux critères, une norme conventionnelle ne peut être employée comme norme de référence dans le cadre d'un contrôle de la légalité d'un acte de droit dérivé de l'Union, et ce, alors même que la Cour de justice affirme avec constance que les traités internationaux « forment partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne » dès lors qu'ils ont été régulièrement ratifiés³⁵. De ce fait, de nombreuses conventions internationales ont été privées d'effet utile devant la Cour de justice alors même qu'ils engagent l'Union dans l'ordre juridique international, ce qui pose problème au regard des exigences de l'État de droit.

L'État de droit, dans sa dimension formelle, exprime le principe selon lequel les institutions habilitées à émettre des normes doivent agir conformément aux éléments de la légalité composant leur ordre juridique d'appartenance. C'est ce que Niilo Jääskinen a récemment qualifié de « dimension normative » de l'Union de droit, elle impose à l'action normative des institutions « une obligation de conformité au traité »³⁶. Les autorités qui émettent les normes sont ainsi tenues de respecter l'ensemble des règles de droit valides qui composent l'ordre juridique dans lequel elles agissent³⁷. De fait,

« L'État de droit signifie que la liberté de décision des organes de l'État est, [...] encadrée par l'existence de normes juridiques, dont le respect est garanti par l'intervention d'un juge ; il présuppose que les élus ne disposent plus d'une autorité sans partage, mais que leur pouvoir est par essence limité : et il implique qu'ils se conforment aux règles qu'ils ont eux-mêmes posées. Dans les deux cas, c'est au juge qu'il revient d'assurer ce "règne du droit". Le juge apparaît ainsi, plus que jamais, comme la clef de voûte et la condition de la réalisation de l'État de droit »³⁸.

Les accords internationaux conclus par l'Union, qui font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union³⁹, priment le droit dérivé de l'Union dès lors qu'en vertu de l'article 216, paragraphe 2 du TFUE, ils « lient les institutions de l'Union et les Etats membres »⁴⁰. Les standards de l'Etat de droit imposent par conséquent

determine whether they are self-executing », (Cour suprême des États-Unis, 25 mars 2008, *Medellín v. Texas*, 552 U.S. p. 491, pt. 37).

35 CJCE, 26 octobre 1982, *Kupferberg & Cie*, 104/81, pt. 13 ; CJCE, Gde chbre, 3 juin 2008, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko)*, C-308/06 ; CJUE, Gde chbre, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America (ATAA)*, C-366/10.

36 N. JÄÄSKINEN, 8 mai 2014, conclusions sur CJUE, *Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, Commission européenne contre Vereniging Milieudéfensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, préc., pt. 70.

37 S. CALMES observe que l'État de droit « requiert essentiellement, au sens large, la soumission de tout pouvoir au droit – à la loi mais aussi à la Constitution – et à la compétence du juge [...] pour en assurer le respect », (*Du principe de la protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français*, Paris, Dalloz, 2001, p. 79).

38 J. CHEVALLIER, « Les aspects idéologiques de l'État de droit », in P. D'ARGENT, O. CORTEN, P. KLEIN, *L'État de droit en droit international, Colloque SFDI de Bruxelles*, Paris, éd. Pedone, 2009, pp. 69-80, spéc. p. 76.

39 CJCE, 26 octobre 1982, *Kupferberg & Cie*, préc.

40 CJCE, 14 décembre 1991, *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de*

que le respect du droit conventionnel par les normes de droit dérivé soit l'objet d'un contrôle juridictionnel efficace. La pérennité de l'Union de droit, qui repose sur l'efficacité de cet office, peut être mise à mal par le défaut de justiciabilité des normes internationales. La soumission des autorités normatives au droit conventionnel se trouve en effet conditionnée par la sanction juridictionnelle de sa méconnaissance. En refusant l'effet direct d'une norme conventionnelle, la Cour de justice habilite tacitement les autorités normatives de l'Union à méconnaître les prescriptions qu'elle véhicule⁴¹. C'est ainsi que la Convention de Montego Bay⁴², le Protocole de Kyoto⁴³, ou encore certaines dispositions de la Convention d'Aarhus⁴⁴ peuvent être violées par les institutions de l'Union sans s'exposer à une quelconque sanction juridictionnelle, dès lors que leur défaut d'effet direct s'oppose à leur invocabilité.

Préserver l'État de droit implique de promouvoir l'invocabilité de la norme valide et ce, quelle que soit son origine⁴⁵. L'absence de sanction des violations de certaines obligations juridiques – fussent-elles des règles conventionnelles dépourvues d'effet direct et donc non porteuses de droits subjectifs – qui lient les institutions européennes retire pour l'instant à l'Union la possibilité de prétendre à la pleine qualité d'Union de droit⁴⁶. Dans le souci d'un retour à l'Union de droit,

l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen, avis 1/91, pt. 37 ; CJCE, 10 septembre 1996, *Commission contre République fédérale d'Allemagne*, C-61/94 pt. 15 ; CJCE, Gde chbre, 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, préc., pt. 2 ; CJUE, Gde chbre, 13 janvier 2015, *Conseil contre Vereniging Milieudéfensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, préc., pt. 52.

- 41 P. EECKHOUT, *External relations of the European Union: legal and Constitutional foundations*, *op. cit.*, pp. 328-329.
- 42 CJCE, Gde chbre, 3 juin 2008, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko)*, préc.
- 43 CJUE, Gde chbre, 21 décembre 2011, *ATAA*, préc.
- 44 CJUE, Gde chbre, 16 juillet 2015, *Client Earth contre Commission européenne*, préc. ; CJUE, Gde chbre, 13 janvier 2015, *Parlement, Conseil et Commission européenne contre Vereniging Milieudéfensie*, préc.
- 45 D. OLIVER, « Written Constitution: Principles and problems », *Parl. Aff.*, vol. 45, 1992, pp. 135-152, spec. p. 142).
- 46 Selon L. DUGUIT, au sein de l'État de droit, le droit objectif est en effet « une règle de conduite dont la violation entraîne une réaction sociale susceptible d'être organisée », (*Traité de droit constitutionnel*, t. 1, Paris, Fontemoing, 3^e éd., 1927, p. 66). Cette équation associant État de droit et nécessité de la sanction de la règle est toutefois inopérante dans les paradigmes de l'État de droit dérivés de la pensée de Jellinek. Ces modèles déduisent en effet la nécessité de la sanction non simplement de la violation de l'obligation née de la règle de droit mais également de la protection du droit individuel qu'elle contient. Dans sa théorie générale de l'État, Georg JELLINEK présente ainsi la garantie des droits publics subjectifs comme premier objet de la juridiction, (*L'État moderne et son droit. Première partie : théorie générale de l'État*, rééd., Paris, éditions Panthéon Assas, 2005, p. 566). Chez R. CARRE DE MALBERG, « [p]our que l'État de droit se trouve réalisé, il est [...] indispensable que les citoyens soient armés d'une action en justice, qui leur permette d'attaquer les actes étatiques vicieux qui léseraient leurs droits » (*Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français (1920-1922)*, t. 1, *op. cit.*, p. 492). L'opposition entre la conception allemande et française de l'État de droit se traduit au contentieux par une terminologie distincte pour désigner l'office du juge administratif. Alors que le droit allemand « parle de protection juridictionnelle de citoyens contre l'administration », le droit français « parle de contrôle juridictionnel de l'administration », (J.-M. WOEHLING, « Le contrôle juridictionnel de l'administration en Europe et la distinction

il apparaît souhaitable que la Cour fasse sienne le propos de l'avocat général Jääskinen, selon qui,

« afin d'éviter la création d'un espace soustrait à tout contrôle judiciaire [...] dans le cadre du contrôle de la conformité d'un acte du droit de l'Union avec le droit international, l'absence d'effet direct d'une disposition, entendue comme une norme exhaustive et une source de droits, ne devrait pas faire obstacle à un examen de la légalité »⁴⁷.

La dissociation du couple invocabilité/effet direct dans le contentieux de la légalité s'impose donc pour que l'Union européenne puisse s'affirmer en toute crédibilité comme une Union de droit dans le cadre de ses relations extérieures.

B. Rejet de la justice internationale

Si l'État de droit, appréhendé comme un ordre juridique dans lequel l'action illégale d'une autorité normative doit l'exposer à une sanction juridictionnelle, il faut considérer que les juridictions internationales sont nécessaires à l'avènement d'un ordre juridique international soluble dans le modèle de l'État de droit. Or la Cour de justice crée des obstacles au développement de la juridictionnalisation de l'ordre international auquel la Commission souhaiterait de son côté participer⁴⁸. Les deux derniers Avis de la Cour relatifs à la compétence de l'Union pour adhérer à des conventions internationales investissant des juridictions internationales de la compétence de sanctionner leur violation ont été négatifs. Dans les avis 1/09 relatif à la compétence de l'Union pour adhérer à la Juridiction du brevet unitaire⁴⁹ et 2/13 relatif à la compétence de l'Union pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme⁵⁰, la Cour de justice a récemment prolongé une jurisprudence initiée dans les années 70⁵¹, qui, axée sur la défense de sa propre compétence, exclut que son office puisse être soumis au contrôle d'une

entre droit objectif et droits subjectifs », in J. SCHWARZE (dir.), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen*, op. cit., p. 302). Le premier de ces contrôles met l'accent la protection des droits subjectifs quand le second s'intéresse à la validité du droit objectif. L'approche allemande de l'État de droit ne permet donc pas de condamner la subordination de l'accès des normes d'origine internationale au rang de norme de référence à l'effet direct. Autrement dit, l'effet direct se confond avec l'aptitude de la norme à produire un droit subjectif, qui conditionne la protection des citoyens par les actions en justice occasionnant les contrôles de légalité.

47 N. JÄÄSKINEN, 8 mai 2014, conclusions sur CJUE, *Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, Commission européenne contre Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, préc., pt. 78.

48 A. HERVÉ, « L'appel au juge : l'Union européenne souhaite juridictionnaliser le contentieux de l'investissement », RTD eur., 2016, pp. 631-632.

49 CJUE, ass. plén., 8 mars 2011, *Avis 1/09 relatif au projet d'accord sur la juridiction du brevet européen et du brevet communautaire*.

50 CJUE, ass. plén., 18 décembre 2014, *Avis 2/13 relatif au projet d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*.

51 CJUE, 26 avril 1977, *Avis 1/76 relatif au projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure* ; CJUE, 14 décembre 1991, *Avis 1/91 relatif au projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre-échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*.

juridiction internationale. Cette posture peut surprendre voir même, osons le mot, choquer, dès lors que sa propre existence procède de l'acceptation par les États membres de soumettre leurs juridictions à un contrôle externe. Mais la Cour de justice s'est appuyé sur le fait, au demeurant incontestable, que l'Union européenne n'est pas un État, afin de développer les motifs pour lesquels elle ne peut conclure la plupart, si ce n'est l'intégralité, des accords internationaux instituant des juridictions internationales⁵², motifs qu'il convient d'examiner.

Dans l'Avis 2/13, la Cour de justice a consciencieusement détaillé les caractéristiques qu'une juridiction internationale doit revêtir pour que l'Union européenne puisse conclure l'instrument international qui en porte création. Elles seront ici que sommairement présentées pour modéliser ce qu'est une juridiction internationale acceptable du point de vue de la Cour de justice. Premièrement, le contrôle externe ne doit pas mettre en cause le principe de confiance mutuelle. En vertu de ce principe, chacun des États membre doit considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit⁵³. Elle refuse par conséquent qu'une juridiction internationale impose à un État membre de vérifier le respect d'une norme internationale également existante en droit de l'Union par un autre État membre avant d'interagir avec celui-ci, par exemple pour procéder à une extradition ou pour renvoyer un demandeur d'asile. Deuxièmement, il est exclu qu'une juridiction internationale puisse être consultée par les juridictions des États membres dans le cadre d'une procédure préjudicielle pour interpréter une règle internationale substantiellement équivalent à une règle européenne. Une tel mécanisme pourrait selon la Cour « affecter l'autonomie et l'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE » dans la mesure où elle créerait « risque de contournement »⁵⁴ de cette procédure qui est le ciment de l'ordre juridique de l'Union européenne. Troisièmement, la juridiction internationale ne doit pas être dotée d'un mécanisme de règlement des différends interétatique qui la rendrait compétente pour se solder les litiges opposant deux États membres. Cela serait directement contraire à l'article 344 du TFUE qui dispose que « les États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci », à savoir les recours en manquement interétatique. Quatrièmement, une juridiction internationale ne doit pas pouvoir se prononcer sur la question de l'imputabilité à l'Union ou à un État membre d'un acte étatique entrant dans le champ d'application du droit de l'Union. La Cour de justice considère en effet qu'en sa qualité de juridiction constitutionnelle de

52 V. la centralité de l'argument de la nature non-étatique de l'Union, et de l'autonomie de son ordre juridique, dans l'exposé du Président Skouris relatif aux motivations de l'Avis 2/13, présenté au Conseil d'État : (<http://www.conseil-État.fr/Actualites/Le-Conseil-d-État-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-videos/Quelle-souverainete-juridique-des-États-et-de-l-Union>).

53 CJUE, 18 décembre 2014, Avis 2/13, préc., pt. 189.

54 CJUE, 18 décembre 2014, Avis 2/13, préc., pts. 196-199.

l'Union, elle seule est en capacité de répartir les responsabilités entre les États membres et l'Union européenne, dans la mesure où l'identification de l'entité responsable d'un acte nécessite de se prononcer sur celle qui est compétente pour l'édicter⁵⁵. Cinquièmement, toute question relative à l'interprétation ou à la validité du droit de l'Union doit être transmise à la Cour de justice avant que la juridiction internationale se prononce sur celle-ci. À défaut d'une telle consultation préalable, la juridiction internationale viole une compétence exclusive de la Cour de justice, gardienne de l'uniformité d'interprétation du droit de l'Union⁵⁶. Cette condition est particulièrement problématique dans la mesure où elle revient *in fine* à exiger d'une juridiction internationale qu'elle consulte la Cour de justice sur la question de la conformité des actes de l'Union à l'instrument international dont elle est elle-même supposée garantir le respect. En dernier lieu, une juridiction internationale ne doit pas être compétente pour se prononcer sur la licéité internationale des actes de l'Union édictés dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune, dès lors que la Cour de justice n'est pas investie de cette compétence. La juridiction de l'Union considère en effet

« la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union »⁵⁷.

En d'autres termes, pour la Cour, mieux vaut une absence de contrôle juridictionnel que l'existence d'un contrôle externe. Il faut enfin préciser qu'il ressort de l'Avis 1/09 que dans l'hypothèse où une juridiction internationale n'est pas appelée à contrôler, mais à appliquer le droit de l'Union, la Cour exige qu'un mécanisme de sanction soit prévu en cas de manquement à ses obligations circonstanciées d'opérer un renvoi préjudiciel⁵⁸. Un système de responsabilité solidaire des États membres en cas de méconnaissance du droit de l'Union par la juridiction unifiée du brevet a été mise en place en réponse à cette exigence de la Cour⁵⁹.

La multiplicité de ces conditions posées par la Cour constitue clairement un obstacle à la participation de l'Union au mouvement de juridictionnalisation de l'ordre juridique international et d'insertion de ce dernier dans le paradigme de l'État de droit. Cette crainte de la concurrence des juridictions qui habite la Cour freine *ipso facto* la diffusion par l'Union des valeurs de l'État de droit dans l'ordre international. Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des institutions de l'Union sont hostiles aux juridictions internationales. La Commission défend

55 Cette exigence s'opposait dans l'Avis 2/13 à ce que la Cour EDH se prononce sur les demandes d'accès statut de codéfendeur qui lui aurait été adressé par la Cour de justice ou les juridictions des États membres, pts. 216-234.

56 CJUE, 18 décembre 2014, Avis 2/13, préc., pts. 240-244.

57 CJUE, 18 décembre 2014, Avis 2/13, préc., pt. 256.

58 CJUE, 8 mars 2011, Avis 1/09, préc., pts. 87-89.

59 Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet, signé le 19 février 2013, 16351/12.

par exemple ardemment le système de règlement de différends du TTIP (SRD)⁶⁰, pourtant tant décrié par la société civile européenne. Cette instance internationale lui paraît d'ailleurs si fondamentale pour le fonctionnement global de l'accord qu'elle prévoit de ne pas soumettre à Avis de la Cour de justice le Chapitre du TTIP qui lui est dédié⁶¹.

Ce contournement de la procédure d'Avis s'explique dès lors qu'à l'examen de la jurisprudence de la Cour, le mécanisme de règlement des différends du TTIP serait très probablement jugé incompatible avec les Traités institutifs de l'Union. Le fait qu'une juridiction internationale ne puisse mettre en cause le monopole de la Cour pour interpréter le droit de l'Union pose par exemple problème. Pour en tirer les conséquences, les négociateurs du TTIP ont prévu que le SRD retienne dans ses décisions une interprétation du droit des parties qui sera dictée par leur jurisprudence interne. Or, selon la jurisprudence *Kupferberg*, un accord international tel que le TTIP, « est partie intégrante de l'ordre juridique [de l'Union européenne] »⁶². De sorte que le SRD devrait interpréter le TTIP selon l'interprétation qu'en retient la Cour de justice puisqu'il n'a pas de compétence pour interpréter le droit de l'UE. Cela est non seulement inacceptable du point de vue des États-Unis, mais également attentatoire à l'autonomie de la justice internationale. Ensuite, l'article 13, paragraphe 4 du TTIP prévoit que l'interprétation que le SRD aura finalement retenu du droit interne n'aura rien de contraignant pour les parties, ce qui ne devrait pourtant pas poser de problème puisque cette interprétation ne ferait que reprendre les jurisprudences de la Cour et des juridictions des USA. Mais dans le même temps, l'article 30 du projet d'accord indique que les sentences prononcées sur le fondement de ces interprétations seront contraignantes pour les parties. Or il est difficile de concevoir que l'interprétation d'une norme qui fonde une décision du SRD obligatoire pour l'Union européenne ne s'impose pas *de facto* aux juridictions de l'Union européenne. En somme, tout indique que la Cour de justice jugerait que son monopole pour interpréter et apprécier la validité du droit de l'Union serait mis en cause par l'office du SRD⁶³.

Cet exemple est révélateur d'une incidence négative de la jurisprudence de la Cour, elle s'oppose à ce que l'Union européenne participe à l'avènement du règne du droit, *via* les juridictions internationales, dans l'ordre international. Cela entre en complète discordance avec la politique de l'Union relative à l'expansion de ses propres valeurs au sein des États qui composent la Communauté internationale.

60 Le projet d'accord instituant un mécanisme de Règlement des différends peut être consulté à l'adresse : (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf).

61 V. (<https://www.euractiv.fr/section/commerce-industrie/news/la-commission-ne-saisira-pas-la-cour-de-justice-sur-l-arbitrage-dans-le-ttip>).

62 CJCE, 26 octobre 1982, *Kupferberg & Cie*, 104/81, pt. 13.

63 Pour un examen complet et prospectif des motifs de rejet du SRD par la Cour de justice, v. S. GASPAR-SZILAGYI, « A standing investment Court under TTIP from the perspective of the CJEU », *JWIT*, 2016, (à paraître).

Or l'Union européenne perd de son pouvoir de persuasion pour imposer aux autres acteurs internationaux les standards de l'État de droit lorsqu'elle refuse de se soumettre aux implications de l'émergence d'un État de droit international : l'obligation de respecter les normes qui le composent et de se soumettre aux sanctions qui sont la conséquence de leur violation. De sorte que, pour atteindre l'objectif de promotion à l'international des valeurs de l'État de droit posé à l'article 21 du TUE, il reste au préalable incontournable de se montrer davantage respectueux du droit international.

Résumé

Selon les termes du Traité de Lisbonne, l'action extérieure de l'Union repose sur les principes de l'Etat de droit qu'elle tend à promouvoir. Or l'observation des relations internationales amène à constater qu'elles demeurent un foyer de résistance à ces principes pour différentes raisons. D'abord, différents acteurs de la Communauté internationale ne manifestent pas d'intérêt pour cette forme d'organisation du pouvoir. Ensuite, la plupart des États sont réticents à respecter les normes internationales qui sont le produit de leurs interactions. Cette étude cherche à établir le positionnement de l'Union européenne vis-à-vis de ces problématiques. L'énoncé constitutionnel selon lequel son action externe est fondée sur l'État de droit, en même temps qu'elle participe à le promouvoir, se vérifie-t-il en pratique ? Il sera constaté que dans cette étude que l'Union européenne est dans les faits moins disposée à respecter qu'à faire respecter les valeurs de l'État de droit dans le cadre de ses relations externes.

Abstract

According to the Lisbon Treaty, the EU external relations are guided by the principles of the Rule of Law. But the analysis of international relations reveals that they remain a policy area that resists to these basic principles. First, many actors of the international community are not willing to submit the political power to the rule of law. Next, the majority of the States are reluctant to respect international rules produced in the context of their international relations. This study explains how the EU deals with these issues. Is the Constitutional principle requiring the EU external relations to be guided by the principles of the rule of law really effective? Basically, the analysis of EU legal discourse indicates that the EU is more willing to promote the rule of law principles in the international Community than to respect them when its institutions have to comply with international law.