



HAL
open science

L'exceptionnalisme européen

Loïc Robert

► **To cite this version:**

Loïc Robert. L'exceptionnalisme européen. Presses universitaires de Rennes. L'exception en droit de l'Union européenne / dir. Éric Carpano, Gaëlle Marti, 374 p., p. 187-199, 2019, 9782753577336. hal-04040266

HAL Id: hal-04040266

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04040266v1>

Submitted on 18 Jan 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.

L'exceptionnalisme européen

Peut-on à bon droit parler d'un « exceptionnalisme européen » ? Et, dans l'affirmative, le recours à un tel concept est-il utile ? Telles sont les deux questions auxquelles la présente contribution entend esquisser une réponse, tout en étant précisé que par exceptionnalisme « européen », il conviendra ici d'entendre « de l'Union européenne »¹. Afin d'envisager ce que pourrait être l'exceptionnalisme européen, encore faut-il tenter de s'accorder sur ce que l'on peut entendre par exceptionnalisme, ce qui passe nécessairement par quelques rappels concernant son principal avatar, à savoir l'exceptionnalisme américain². Ce n'est en effet qu'à la lumière de ce dernier que l'on peut réellement envisager celui de l'Union européenne.

On attribue la plupart du temps la paternité du concept d'exceptionnalisme américain à Tocqueville, et plus précisément à son ouvrage *De la Démocratie en Amérique*³. Si l'on peut éventuellement discuter de cette paternité, il est en tout cas certain que le concept a profondément évolué au fil du temps. Ainsi, au début du XX^e siècle, l'idée d'exceptionnalisme américain a émergé afin de rendre compte de la spécificité des Etats-Unis, qui contrairement aux Etats européens, ne connaissaient pas le socialisme⁴. D'ailleurs, d'aucuns attribuent à Staline la première utilisation du syntagme « exceptionnalisme américain », celui-ci ayant dénoncé en 1920 « l'hérésie de l'exceptionnalisme américain »⁵. Quoiqu'il en soit, c'est en réalité bien plus tard, à compter du début des années 1990, que le concept s'est affiné pour revêtir son sens contemporain⁶.

Si l'on veut tenter de résumer à grands traits ce que recouvre le concept, on dira qu'il vise à décrire les Etats-Unis comme un pays exceptionnel, du fait de son histoire, de ses valeurs (en particulier la démocratie et la liberté), de sa géographie et de sa place dans le monde. *Les Pilgrims*,

¹ Contrairement à de précédentes contributions (pour une étude centrée sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme, voir D. SZYMCZAK, « L'exceptionnalisme comme argument de résistance : l'exemple européen », in G. SCOFFONI, M. FATIN-ROUGE STEFANINI (dir.), *Libertés et exceptionnalismes nationaux*, Bruylant, 2015, pp. 109-123), il nous semble en effet que c'est dans ce sens que l'expression est la plus signifiante, au vu de l'intérêt d'une comparaison entre l'Union européenne et les Etats-Unis (L. HOFFMANN, « Becoming Exceptional? American and European Exceptionalism and their Critics : A Review », *L'Europe en Formation*, 2011/1, pp. 83-106).

² En ce sens, G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », *Global Constitutionnalism*, 2013, Vol. 2, Issue 3, pp. 407-436, spec. p. 409.

³ La citation suivante est notamment fréquemment mise en avant pour accréditer cette paternité : « La situation des Américains est donc entièrement exceptionnelle, et il est à croire qu'aucun peuple démocratique n'y sera jamais placé » : A DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, Tome 2, 13^e éd., Pagnerre éditeur, 1850, p. 38. Nombre d'auteurs en ont déduit que Tocqueville était le véritable initiateur de l'exceptionnalisme américain. Voir en particulier S. M. LIPSET, *American Exceptionalism : a double Edged Sword*, W.W. Norton, 1996, p. 18 : « In his great book, Tocqueville is the first to refer to the United States as exceptional – that is, qualitatively different from all other countries. He is, therefore, the initiator of the writings on American Exceptionalism ».

⁴ Voir notamment l'ouvrage de Werner Sombart paru en 1906, et traduit ben plus tard en français : W. SOMBART, *Pourquoi le socialisme n'existe-t-il pas aux Etats-Unis*, trad. Pierre Weiss, PUF, 1992, 166 pages.

⁵ Voir notamment D. E. PEASE, « Exceptionalism », in B. BURGITT et G. HENDLER (dir.) *Keywords for American Cultural Studies*, NYU Press, 2007, p. 108.

⁶ Pour une perspective historique de l'exceptionnalisme américain, voir notamment M. KAMMEN, « The Problem of American Exceptionalism : A Reconsideration », *American Quarterly*, 1993, Vol. 45, n°1, pp. 1-43.

marqués par leur puritanisme, ont immédiatement acquis la conviction d'une supériorité morale de l'Amérique face à une Europe religieusement intolérante⁷.

La conséquence de cette position singulière est la prétention naturelle et irrésistible des Etats-Unis de servir de modèle à l'ensemble du monde. A l'origine de cette velléité expansionniste, se trouve la volonté de justifier la conquête du continent américain, en particulier à l'Ouest, au nom d'une mission divine civilisatrice qualifiée, dès le milieu du XIX^e siècle, de *Destinée manifeste*⁸. C'est au nom de cette mission divine que les Etats-Unis, se définissant comme « la cité qui luit au loin sur la colline »⁹, justifieront plus tard leur politique étrangère « exceptionnaliste », dont les doctrines Monroe¹⁰ et Carter¹¹ voire la seconde Guerre du Golfe¹², constituent autant d'illustrations.

L'exceptionnalisme américain est une véritable idéologie et revêt une dimension religieuse, au sens où il relève d'une véritable croyance¹³. Cependant, si l'exceptionnalisme américain est le fruit d'une idéologie, il se traduit concrètement par un rapport tout à fait particulier au droit international. Pour le dire simplement, la « politique juridique extérieure »¹⁴ des Etats-Unis se traduit à la fois par la volonté de transposer, dans l'ordre juridique international, des règles de droit incarnant les valeurs américaines, et, dans le même temps, par une volonté très nette de se soustraire auxdites règles¹⁵.

Ces brèves remarques permettent de mieux appréhender le concept générique d'exceptionnalisme et, partant, sa transposabilité au cas de l'Union européenne. Si l'on veut que l'exceptionnalisme ait un sens, ou, pour le dire autrement, si l'on veut bien prendre le « isme » au sérieux¹⁶, il faut nécessairement accorder une place déterminante aux caractéristiques de l'exceptionnalisme original. Cela étant, il ne faudrait pas réduire l'exceptionnalisme à sa forme américaine, faute de quoi, l'exceptionnalisme américain ne serait plus qu'un pléonasme et il n'y aurait même pas lieu de s'interroger sur la transposabilité du concept à une autre entité politique¹⁷. En définitive, tout

⁷ E. MARIENTRAS, *Les Mythes fondateurs de la nation américaine : Essai sur le discours idéologique aux États-Unis à l'époque de l'indépendance, 1763-1800*, Maspero, 1976, 377 pages.

⁸ Sur le concept de destinée manifeste, voir en particulier A. STEPHANSON, *Manifest Destiny : American Expansion and the Empire of Right*, Hill and Wang, 1996, 160 pages.

⁹ En référence au sermon prononcé par John Winthrop prononcé en 1630 (« City upon a hill »), repris depuis lors par nombre de Présidents américains, à commencer par J.-F. Kennedy ou encore R. Reagan.

¹⁰ J. SEXTON, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, Hill and Wang, 2012, 304 pages.

¹¹ Pour un aperçu détaillé de la doctrine Carter, voir notamment N. GUILHOT, « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine », *Critique internationale*, 2008/1, pp. 113-135.

¹² Pour une appréciation de la seconde Guerre du Golfe à l'aune de la théorie de l'exceptionnalisme américain, voir notamment F. FUKUYAMA, « L'exceptionnalisme américain et la politique étrangère des États-Unis », *Politique américaine*, 2005, n°1, pp. 37-42.

¹³ M. GUILLEMIN, *La religion civile américaine*, L'Harmattan, 2017, p. 5.

¹⁴ G. DE LACHARRIERE. La politique juridique extérieure, *Economica*, 1983, 236 pages.

¹⁵ Cela vaut notamment s'agissant du droit international des droits de l'homme ou du droit international pénal. Voir notamment les contributions dans L. HENNEBEL et A. VAN WAEYENBERGE (dir.), *Exceptionnalisme américain et droits de l'homme*, préc.

¹⁶ G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », préc., p. 409.

¹⁷ Georg Nolte et Helmut Philipp Aust nous semble ainsi céder à cet écueil en se livrant à une comparaison analytique avec chacune des composantes de l'exceptionnalisme américain, pour arriver à la conclusion, prévisible, que l'Union européenne n'est pas l'Amérique. G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », préc.

en gardant à l'esprit les éléments principaux qui ont justifié le recours au concept d'exceptionnalisme pour qualifier l'attitude internationale des Etats-Unis, il convient d'adopter une acception suffisamment large de celui-ci.

L'exceptionnalisme désigne en premier lieu une croyance, une idéologie¹⁸. Dit autrement, cela signifie que l'on ne peut approcher le concept dans une perspective exclusivement juridique. Certes, l'exceptionnalité d'une entité politique se traduit par un rapport particulier au droit en général et au droit international en particulier, mais il ne s'agit là que de la traduction d'une conviction politique qui constitue la véritable raison d'être de ce rapport au droit.

En deuxième lieu, l'exceptionnalisme revêt une double dimension. Dès lors qu'une entité politique se réclame d'un exceptionnalisme, c'est tout d'abord qu'elle entend s'ériger en modèle. Derrière tout exceptionnalisme, il y a donc la conviction d'être exceptionnel, au sens d'exemplaire¹⁹. Il y a ainsi une dimension égotique, voire narcissique, dans tout exceptionnalisme, ce qui conduit l'entité politique qui s'en prévaut à vouloir préserver son exemplarité face à d'éventuelles menaces extérieures. Ensuite, et c'est la seconde dimension, la conséquence logique de cette conviction d'être exceptionnel est de rechercher à exporter ce modèle à travers le monde. En d'autres termes, l'exceptionnalisme implique que l'entité se sente investie de la mission, divine ou morale, d'exporter chez les autres ce qui la rend exceptionnelle

En troisième et dernier lieu, l'idéologie exceptionnaliste repose nécessairement sur des valeurs. Ce sont elles qui fondent le caractère exceptionnel de l'entité politique, et ce sont encore elles que celle-ci cherche à promouvoir. Ces valeurs peuvent évidemment ne pas être les mêmes d'un exceptionnalisme à l'autre. Il y a cependant sans doute nécessairement quelques incontournables, que sont notamment le triptyque Etat de droit, démocratie, droits de l'homme. Faute d'une intégration de ces valeurs dans le concept exceptionnaliste, celui-ci ne serait en effet plus qu'un expansionnisme comme un autre, ou une version contemporaine du colonialisme²⁰. Et c'est d'ailleurs parce que les Etats-Unis ont mis à mal ces valeurs lors de la seconde guerre du Golfe que certains ont estimé que Georges W. Bush s'était éloigné de l'exceptionnalisme américain²¹.

Une fois les contours de l'exceptionnalisme dessinés, il est alors possible de s'interroger sur la transposabilité de ce concept à l'Union européenne. Avant tout, il importe de relever que depuis une dizaine d'années, le concept d'exceptionnalisme européen a connu un certain succès au sein de la doctrine anglophone²², tout en restant très largement absent dans la littérature

¹⁸ L. HENNEBEL, « La "destinée manifeste" des droits de l'homme aux Etats-Unis », in L. HENNEBEL et A. VAN WAEYENBERGE (dir.), *Exceptionnalisme américain et droits de l'homme*, Dalloz, 2009, p. 2.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ A. GARAPON, « Préface », in L. HENNEBEL et A. VAN WAEYENBERGE (dir.), *Exceptionnalisme américain et droits de l'homme*, prec., p. XVIII.

²¹ H. H. KOH, « On American Exceptionalism », *Stanford La Review*, 2002-2003, Vol. 55, pp. 1479-1527

²² M. LICKOVA, « European Exceptionalism in International Law », *EJIL* 2008, Vol. 19 n° 3, pp. 463-490 ; L. HOFFMANN, « Becoming Exceptional? American and European Exceptionalism and their Critics : A Review », préc. ; J. M. CORTES MARTIN, « European Exceptionalism in International Law ? The European Union and the System of International Responsibility », in M. RAGAZZI (dir.), *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 189-200 ; G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », prec. ; ISIKSEL, « European Exceptionalism and the EU's Accession to the ECHR », *EJIL* 2016, Vol. 27, pp. 565-589

francophone²³. Cela s'explique sans doute par le fait que l'un des enjeux principaux entourant l'exceptionnalisme européen réside dans sa comparaison avec son équivalent américain. Peut-être cela résulte-t-il également du fait qu'un tel concept se situe au carrefour des sciences juridiques et politiques, matières sans doute moins cloisonnées au sein de la doctrine anglo-saxonne qu'elles ne le sont chez nous.

Quoi qu'il en soit, la transposabilité du concept d'exceptionnalisme à l'Union européenne ne fait pas l'unanimité. Plus encore, c'est la valeur heuristique du concept pour décrire l'Union européenne qui a pu être remise en cause. Ainsi, Georg Nolte et Helmut Philipp Aust considèrent qu'il est erroné ou inutile de parler d'un exceptionnalisme européen²⁴. A l'inverse, d'autres auteurs ont pu souligner l'intérêt d'un tel concept pour décrire, en particulier, le rapport de l'Union au droit international²⁵. Pour notre part, il nous semble que le concept d'exceptionnalisme peut, dans une certaine mesure, permettre d'envisager la place de l'Union sur la scène internationale dans toute sa complexité. Non seulement il permet de rendre compte de la spécificité politique et juridique de l'Union dans ses relations avec les tiers, mais il permet en outre d'articuler cette spécificité avec l'attitude de l'Union visant à projeter son modèle et ses valeurs dans le reste du monde. Après être revenu sur les dimensions de l'exceptionnalisme européen (I), il conviendra de poser la question des fonctions de celui-ci (II).

I – Les dimensions de l'exceptionnalisme européen

L'Union européenne est décrite à raison comme un ensemble unique du fait de sa structure juridique et institutionnelle sans équivalent dans le monde. Cette spécificité reste cependant insuffisante pour caractériser l'existence d'un exceptionnalisme européen, qui, rappelons-le, est avant tout une thèse politique. Ce sont donc sur les déterminants politiques de l'Union qu'il convient de s'interroger en premier lieu pour déterminer leur caractère exceptionnel (A). Ce n'est que dans un second temps que l'on envisagera la traduction juridique de cette exceptionnalité (B).

A – La dimension politique de l'exceptionnalisme européen

Politiquement, il ne fait guère de doute que l'Union se pense, se conçoit elle-même comme exceptionnelle. Bien que ce particularisme politique soit resté longtemps sous-jacent avant d'être affirmé avec force par le droit primaire, il faut admettre qu'il constitue en réalité l'un des fondements de la construction européenne. S'il repose sur de multiples considérations, deux points méritent d'être particulièrement soulignés.

1 – Le rapport original de l'Union à la souveraineté

²³ A noter cependant que Francis Fukuyama écrivait dès 2005 que « [l]a conviction européenne que la souveraineté et l'État-nation peuvent être transcendés est une forme d'exceptionnalisme européen : on trouve bien peu de Chinois, d'Indiens, de Russes ou de Japonais prêts à céder une grande part de souveraineté aux organisations internationales. Le désaccord actuel entre l'Europe et l'Amérique est en fait un conflit d'exceptionnalismes ». F. FUKUYAMA, « L'exceptionnalisme américain et la politique étrangère des États-Unis », préc., p. 42.

²⁴ G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », préc.

²⁵ M. LICKOVA, « European Exceptionalism in International Law », préc. ; Pour une analyse centrée sur l'adhésion de l'Union à la CEDH après l'avis 2/13 : T. ISIKSEL, « European Exceptionalism and the EU's Accession to the ECHR », préc.

En premier lieu, c'est évidemment le rapport de l'Union à la souveraineté qui en fait un acteur unique sur la scène internationale. L'Union se montre naturellement beaucoup moins soucieuse de protéger la souveraineté des Etats que ces derniers. Dit autrement, et de manière sans doute brutale, « [p]our nous, Européens, [...] la fable du souverain est terminée »²⁶. Certes, l'Union est fondée sur des traités souverainement ratifiés par les Etats et ceux-ci, d'ailleurs, ont la possibilité, plus seulement théorique, de quitter l'organisation. Il n'en reste pas moins que la construction européenne a eu pour conséquence de « dissoudre » en partie la souveraineté de ses Etats membres²⁷. En particulier, lorsque l'Union cherche à s'affirmer sur la scène internationale comme un acteur autonome²⁸, cela ne peut se faire qu'au détriment des droits souverains des Etats membres, limités de manière définitive.

Plus encore, l'Union se montre ontologiquement réfractaire à l'argument de la souveraineté dans le cadre des relations internationales, puisqu'elle repose elle-même sur le postulat politique selon lequel les excès de la souveraineté sont responsables de la guerre qu'elle a justement pour objet premier d'éviter. Plus exactement, la souveraineté semble, dans le discours de l'Union, se réduire à l'intégrité territoriale, comme le démontre sa réaction face à l'annexion de la Crimée²⁹. En revanche, tout argument tiré du respect de la souveraineté des Etats pour justifier une exemption vis-à-vis du droit international sera systématiquement rejeté par l'Union. On perçoit alors une vraie spécificité de l'Union européenne si on la compare aux Etats-Unis, à la Russie ou encore à la Chine. Ce rapport à la souveraineté constitue ainsi un véritable projet politique en soi. L'Union ne peut en effet s'affirmer sur la scène internationale que si cette dernière est fondée sur le multilatéralisme – d'ailleurs omniprésent dans le discours de l'Union³⁰ – et des valeurs communes érigées en règles de droit³¹.

2 – L'affirmation constante des valeurs de l'Union

En second lieu, c'est la force avec laquelle l'Union affirme ses valeurs qui lui confère un caractère exceptionnel. Certes, les valeurs proclamées à l'article 2 TUE sont partagées, en tout cas dans leur principe, par bien d'autres entités politiques. Cependant, deux éléments permettent d'accorder à l'Union une position singulière.

D'une part, l'Union n'entend pas uniquement faire sienne les valeurs énoncées à l'article 2 TUE. Elle prétend être « fondée » sur ces valeurs, ce qui, si les mots ont un sens, signifie que ces valeurs

²⁶ G. MAIRET, *La fable du monde. Enquête philosophique sur la liberté de notre temps*, Gallimard, 2005, p. 15.

²⁷ Sur la dissolution de la souveraineté des Etats membres dans l'Union, voir V. CONSTANTINESCO, « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? », *L'Europe en formation*, 2013/2, pp. 119-135.

²⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2012, pp. 265-291.

²⁹ Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *JOUE* n° L 78 du 17 mars 2014, p. 16.

³⁰ L'Union affirme de manière constante sa « foi » en le multilatéralisme, notamment depuis 2003 et sa stratégie européenne de sécurité. Conseil européen, 12 décembre 2003, Stratégie européenne de sécurité : "Une Europe sûre dans un monde meilleur". Plus récemment, voir en particulier la proposition de la Haute représentante « Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », 28 juin 2016, doc. 10715/16.

³¹ Sur le rôle du droit dans l'émergence d'une communauté de valeurs, voir M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit, vol. IV, Vers une communauté de valeurs*, Seuil, 2011, pp. 331 et s.

soutiennent l'ensemble de l'édifice de l'Union. L'Union tout entière est donc structurée autour de ces valeurs, qui revêtent dès lors un caractère existentiel³².

D'autre part, l'Union considère ces valeurs comme universelles, tout en en revendiquant la paternité. Le préambule du Traité sur l'Union est sur ce point sans ambiguïté lorsqu'est affirmé que les « valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit » trouvent leur source dans les « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ». Force est de constater que l'on est proche de la « cité brillant sur la colline » de Winthrop, ce qui a d'ailleurs fait dire à certains que l'Union ne brillait pas là par sa modestie³³.

Il ressort de ce qui précède que le projet politique qui sous-tend l'existence même de l'Union fait de celle-ci une entité à part sur la scène internationale. Or, cette spécificité revendiquée ne peut s'exprimer que par le truchement d'un rapport tout aussi singulier au droit en général, et au droit international en particulier.

B – La dimension juridique de l'exceptionnalisme européen

L'exceptionnalisme politique de l'Union européenne se traduit juridiquement par des concepts et instruments juridiques propres à l'Union européenne qui visent à la fois à préserver la spécificité de l'Union et à lui permettre d'exporter son modèle.

1 – Des instruments juridiques au service de la préservation de la spécificité de l'Union

La préservation de sa spécificité, c'est-à-dire de ses valeurs tout autant que sa relation particulière avec ses Etats membres, est assurée par de multiples mécanismes juridiques eux-mêmes exceptionnels, au sens de « rares » voire « d'inédits ». On peinerait à dresser un catalogue exhaustif, ce qui n'aurait d'ailleurs que peu d'utilité. On se bornera donc à deux exemples, qui montrent que les tiers sont pour ainsi dire contraint de reconnaître la spécificité de l'ensemble « Union-Etats membres ».

En premier lieu, l'affirmation permanente de l'autonomie de son ordre juridique constitue sans doute l'un des traits les plus saillants de l'exceptionnalisme juridique de l'Union. En effet, il faut y voir tout d'abord la volonté de distinguer celui-ci de l'ordre juridique international, considéré comme inadapté au projet politique de l'Union³⁴. Il s'agit ensuite de préserver la relation particulière de l'Union avec ses Etats membres. En tout état de cause, il est clair que cette affirmation a de multiples conséquences sur la manière dont l'Union agit au niveau international,

³² S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union européenne*, thèse, Aix-Marseille, 2017.

³³ Mathias Forteau a bien souligné le caractère quelque peu arrogant de la formulation en estimant que « *la pratique européenne y est crânement conçue – sans craindre le reproche d'une sorte de néo-colonialisme* ». M. FORTEAU, « La contribution de l'Union européenne au développement du droit international général. Les limites du particularisme ? », *JDI*, 2010, n° 3, chron. 4.

³⁴ Devant la Commission du droit international, la Commission européenne a ainsi pu déclarer, au sujet d'une disposition d'un projet d'articles, que celle-ci « pose encore une fois l'hypothèse générale contestable selon laquelle les "règles d'une organisation internationale" relèvent du domaine du droit international. [L]'Union européenne n'accepte pas l'idée que son droit interne fait partie de ce domaine ». Commission du droit international, 63^{ème} session, avril-août 2011, A/CN.4/637, p. 25.

en particulier du fait des difficultés d'articuler cette autonomie avec la soumission à un contrôle juridictionnel externe de la part d'une juridiction internationale³⁵.

C'est en second lieu la pratique des clauses de déconnexion qui apparaît selon nous comme l'une des manifestations les plus significatives de l'exceptionnalisme juridique européen³⁶. Rappelons que par clause de déconnexion, on entend « une disposition d'un traité multilatéral autorisant certaines parties au traité à ne pas appliquer ou à n'appliquer que partiellement ledit traité dans leurs relations mutuelles, alors que d'autres parties restent libres d'invoquer pleinement ce traité dans leur relation avec ces premières »³⁷. Cette pratique propre à l'Union, mise en œuvre depuis la fin des années 1980³⁸, trouve à s'appliquer principalement s'agissant de Conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe³⁹.

Ces clauses permettent aux Etats membres de l'Union d'adhérer à des conventions internationales, tout en continuant à appliquer dans leurs relations mutuelles et avec l'Union les dispositions du droit de l'Union couvrant un champ d'application *ratione materiae* similaire. Pour l'Union, ces clauses n'ont « pas pour objectif de réduire les droits ou d'accroître les obligations des Parties non membres de l'Union européenne », mais visent à « prendre en compte [s]a structure institutionnelle », en empêchant ses Etats membres d'invoquer entre eux les dispositions conventionnelles en cause⁴⁰. Quoi qu'il en soit, un tel mécanisme permet à l'Union de se réserver un traitement privilégié au regard de ses engagements internationaux et de ceux de ses Etats membres.

2 – Des instruments juridiques au service de l'ambition normative internationale de l'Union

L'exportation de son modèle à travers celle des normes qui le caractérise constitue la seconde facette de l'exceptionnalisme juridique de l'Union. Celle-ci a en effet développé une pratique désormais constante visant à projeter ses valeurs et ses règles de droit au sein de l'ordre juridique international et dans les Etats tiers. Cette pratique, qui concerne des domaines aussi variés que les droits de l'homme, l'environnement ou encore la lutte contre le terrorisme, s'appuie principalement sur deux techniques juridiques.

³⁵ CJUE, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Avis 2/13, RDLF 2015 n° 9, obs. E. DUBOUT ; *Politeia* 2015, n° 27, pp. 81-100, obs. S. PLATON ; RTD Eur. 2015, n° 3, pp. 593-611, obs. F. BENOIT ROHMER ; RDUE 2016 n° 3, pp. 513-527, obs. P. DOLLAT ; *Europe* 2015, n° 2, pp. 4-9, note D. SIMON

³⁶ On aurait évidemment pu ajouter le cas des accords mixtes. E. NEFRAMI, *Recherche sur les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruylant, 2007, 711 pages.

³⁷ Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe, Rapport sur les conséquences de la clause dite « de déconnexion » en droit international en général et pour les conventions du Conseil de l'Europe, contenant une telle clause, en particulier, 7-8 octobre 2008, point 10. Voir également : C. ECONOMIDES et A. KOLLIPOULOS, « La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire : une pratique critiquable », *RGDIP* 2006, n° 2, pp. 273-302 ; M. LICKOVA, « European Exceptionalism in International Law », *prec.*, pp. 484 et s.

³⁸ La première occurrence d'une telle clause apparaît dans la Convention conjointe Conseil de l'Europe/OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, 25 janvier 1988, Strasbourg (article 27§2).

³⁹ Pour une liste exhaustive des conventions contenant une telle clause, voir Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international finalisé par M. KOSKENNIEMI, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, 13 avril 2006, doc. A/CN.4/L.682, p. 160.

⁴⁰ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STE n° 196, 16 mai 2005, pp. 31-32.

D'une part, l'Union a mis en place une multitude de mécanisme de conditionnalité. Ceux-ci prennent place dans des accords internationaux, dans son régime de préférence tarifaire, dans sa politique d'élargissement ou encore dans les plans d'action de sa politique de voisinage. Cette pratique permet ainsi à l'Union de conditionner l'octroi d'avantages à la satisfaction, par des Etats tiers, de conditions qui se caractérisent le plus souvent par l'obligation de ratifier des conventions internationales déterminées et de s'engager à respecter les valeurs de l'Union⁴¹.

D'autre part, l'Union cherche de plus en plus à influencer le contenu de certaines conventions internationales, tentant ainsi de transposer au niveau international, ses propres règles internes. Cela peut se vérifier aussi bien dans le domaine des droits de l'homme⁴², du droit humanitaire⁴³ que dans le domaine environnemental⁴⁴.

En définitive, il apparaît donc que l'Union européenne se pense comme un acteur exceptionnel. Cette position politique se traduit nécessairement juridiquement par des instruments spécifiques venant donner corps à cet exceptionnalisme. Ce dernier peut alors être envisagé au regard des fonctions qu'il assure pour décrire le comportement de l'Union sur la scène internationale

II – Les fonctions de l'exceptionnalisme européen

En tant qu'idéologie politique, l'exceptionnalisme européen vise à justifier l'attitude de l'Union dans le cadre des relations internationales et, partant, dans son rapport au droit international. L'exceptionnalisme européen obéit donc à une approche fonctionnelle : il sert la « cause internationale » de l'Union. Cela étant, la fonction de l'exceptionnalisme européen n'est pas unique mais duale⁴⁵. L'exceptionnalisme européen peut ainsi être vu tout à la fois comme un vecteur de protection (A) et comme un vecteur d'affirmation (B).

A – L'exceptionnalisme comme vecteur de protection de l'Union

Se penser comme exceptionnelle permet à l'Union de se protéger contre des influences extérieures jugées néfastes. Cela lui permet ainsi de protéger tout à la fois son identité et son ordre juridique, tout en étant précisé que l'une et l'autre connaissent une certaine porosité.

1 – La protection de l'identité de l'Union

Parce qu'elle entend protéger son identité, l'Union se doit de préserver, autant que faire se peut, ses propres valeurs en son sein. Cela implique pour elle de ne pas se soumettre à une influence susceptible de saper lesdites valeurs. Deux exemples illustrent bien cette idée.

⁴¹ E. TUCNY, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, thèse, Grenoble II, 2003, 692 pages.

⁴² L'Union a notamment pu exporter certaines de ses règles, notamment le concept d'aménagement raisonnable dans la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. Voir L. BURGORGUE-LARSEN, « Les interactions normatives en matière de droits fondamentaux », in L. BURGORGUE-LARSEN, E. DUBOUT, A. MAITROT DE LA MOTTE et S. TOUZE (dir.), *Les interactions normatives, droit de l'Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, pp. 359-376, spec. p. 365.

⁴³ Voir notamment, s'agissant du Traité sur le commerce des armes, L. ROBERT, *La contribution de l'Union européenne au droit international des droits de l'homme*, thèse, Lyon III, 2014, pp. 386 et. s.

⁴⁴ Sur l'influence de l'Union sur les instruments internationaux dans le domaine de l'environnement, voir notamment J. AUVRET-FINCK (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne*, à paraître.

⁴⁵ Antoine Garapon distingue ainsi l'exceptionnalisme de retrait et l'exceptionnalisme de domination. Voir A. GARAPON, « Préface », préc., p. XXI.

En premier lieu, l'affirmation forte des valeurs de l'Union lui permet de n'accepter en son sein que les Etats européens qui les respectent. D'où la conditionnalité mise en place dans le cadre de la politique d'élargissement⁴⁶. Il n'est d'ailleurs pas neutre que le critère politique de Copenhague soit le seul à bénéficier désormais d'une codification constitutionnelle au sein de l'article 49 TUE. Ce faisant, l'Union entend protéger son identité : tous les Etats ayant adhéré à l'Union se sont engagés par cette adhésion à respecter et promouvoir ses valeurs. Bien évidemment, les cas hongrois, polonais, et, dans une moindre mesure, roumain, slovaque voire autrichien, démontrent que ce filtre à l'entrée n'est sans doute pas toujours efficace, ne serait-ce que parce qu'il se révèle inutile une fois l'Etat devenu membre. Il n'en demeure pas moins qu'il permet à l'Union de refuser l'adhésion d'Etats incapables de se fonder, au moins durant le processus d'adhésion, dans les valeurs sur lesquelles elle se fonde.

En second lieu, la place centrale occupée par les valeurs de l'Union explique sans doute en partie la position adoptée par la Cour de justice concernant les rapports de systèmes entre le droit onusien et le droit de l'Union dans l'arrêt *Kadi*⁴⁷. La position dualiste adoptée par la Cour vise en effet avant tout à protéger sa propre conception des droits fondamentaux, donc ses valeurs. Comme le relève Jean-Sylvestre Bergé, la position dualiste « se présente chaque fois qu'un ordre ou un système se sent menacé dans son équilibre par une force juridique extérieure. Elle permet à chaque ordre ou chaque système de désigner le contenu des principes, règles ou décisions qui ont un caractère fondamental »⁴⁸. Parce que l'Union considère les droits fondamentaux comme partie intégrante de ses valeurs, parce qu'elle ne saurait tolérer une remise en cause de ses valeurs au risque de perdre son identité, la Cour de justice, au prix d'un raisonnement que l'on peut d'ailleurs à bon droit critiquer, traduit concrètement l'idée d'un exceptionnalisme fondé sur des valeurs au service de la protection de l'identité de l'Union.

2 – La protection de l'ordre juridique de l'Union

L'affirmation de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union n'a évidemment rien de nouveau et il n'est pas besoin d'y revenir. Ce qui retient l'attention ici, c'est que cette affirmation repose en partie sur la conviction qu'ont, nous semble-t-il, l'ensemble des institutions de l'Union, selon laquelle le droit de l'Union est ontologiquement supérieur au droit international, non pas tant en termes de hiérarchie des normes que dans sa qualité intrinsèque. Là encore, deux exemples illustrent particulièrement cette idée.

Tout d'abord, l'avis 2/13 rendu par la Cour de justice au sujet de l'adhésion de l'Union à la CEDH illustre parfaitement ce sentiment d'un droit qualitativement supérieur. Les raisons affichées par la Cour pour rejeter le projet d'adhésion ont été largement étudiées par la doctrine, qui a pu à juste titre se montrer critique. Cependant, sans doute n'a-t-on pas suffisamment insisté sur le fait que cet avis témoigne, en creux, de la conviction que l'Union n'a pas besoin d'être partie à la Convention et d'être soumise au contrôle de la Cour au motif que son ordre juridique

⁴⁶ M. NOVAK, « La conditionnalité relative aux droits de l'homme en ce qui concerne l'adhésion et la pleine participation à l'Union européenne », in P. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, préc., pp. 715-726.

⁴⁷ CJCE, GC, 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351.

⁴⁸ J.-S. BERGÉ, « Interactions du droit international et européen. Approche du phénomène en trois étapes dans le contexte européen », *JDI*, n°3, juillet 2009, chron. 4.

est en mesure, par essence, de satisfaire aux exigences conventionnelles⁴⁹. Si cette croyance en la supériorité du droit de l'Union apparaît critiquable⁵⁰, force est de constater que, pour l'heure, elle est avalisée par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même à travers la présomption de conformité à la Convention qu'elle accorde au droit de l'Union⁵¹.

Ensuite, la pratique des clauses de déconnexion correspond également à cette conviction que le droit de l'Union est forcément un droit plus effectif, complet et respectueux des valeurs qui fondent l'Union que ne le sont les conventions internationales dans lesquelles elles s'insèrent. Elles sont ainsi conçues comme le moyen de permettre à l'Union et à ses Etats membres de s'engager internationalement à respecter certains standards, tout en leur permettant, dans leurs relations mutuelles, de mettre en place des standards plus stricts qu'il serait impossible politiquement d'exiger de la part d'Etats tiers⁵².

En définitive, le concept d'exceptionnalisme européen permet de rendre compte de la façon dont l'Union entend protéger à la fois son identité et son ordre juridique contre des influences externes jugées néfastes. A cette fonction de protection, s'ajoute par ailleurs celle d'affirmation.

B – L'exceptionnalisme comme vecteur d'affirmation de l'Union

Pour l'Union, se penser comme exceptionnelle constitue la justification principale de sa volonté d'influer sur le droit international et sur le droit des Etats tiers. L'Union et ses institutions étant convaincues du bien-fondé et de la supériorité des valeurs qu'elles défendent, elles ne peuvent que chercher à les diffuser (A). On aurait cependant tort de croire qu'il ne s'agit là que d'une démarche purement altruiste. *In fine*, la diffusion de ces valeurs a pour finalité l'affirmation de l'Union sur la scène internationale, objectif « ultime »⁵³ de son action extérieure (B).

1 – Un exceptionnalisme au service de la diffusion des valeurs défendues par l'Union

La dimension fondatrice des valeurs de l'Union, leur caractère identitaire et, surtout, leur vocation universelle, expliquent pourquoi l'Union s'estime investie, depuis l'origine, d'une véritable mission visant à les partager avec le reste du monde. Si, depuis le traité de Lisbonne, cette mission est traduite juridiquement en droit primaire à travers les articles 3§5 et 21 TUE, elle est en réalité bien plus ancienne. Dès le Traité CECA, les Etats membres affirmaient clairement que la dimension pacificatrice de la construction européenne avait vocation à dépasser de loin le seul continent européen⁵⁴. A notre connaissance, il n'existe pas d'équivalent dans le monde d'entité politique ayant constitutionnalisé un tel objectif de diffusion de valeurs.

⁴⁹ Voir en ce sens, T. ISIKSEL, « European Exceptionalism and the EU's Accession to the ECHR », préc.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Cour EDH, GC, 30 juin 2005, *Bosphorus Airlines Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi contre Irlande*, req. n° 45036/98, point 156.

⁵² M. LICKOVA, « European Exceptionalism in International Law », p. 489 ; G. NOLTE et H. P. AUST, « European exceptionalism ? », préc., p. 416.

⁵³ E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, LGDJ, 2010, p. 11.

⁵⁴ Dans le préambule du Traité CECA, les Etats membres se disaient convaincus « que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques ».

A cette consécration constitutionnelle de ce que l'on pourrait appeler un « exceptionnalisme de projection » en référence à la formule de Joël Rideau⁵⁵, s'ajoute un discours commun aux différentes institutions revendiquant un rôle particulier pour l'Union, consistant à se faire le promoteur de ces valeurs sur la scène internationale. Ainsi, dès 1983, les parlementaires considéraient être liés par une mission quasi mystique qui leur serait confiée par « les citoyens du monde entier » qui « considèrent que le Parlement européen, Parlement multinational ouvert sur le monde, a un rôle particulier à jouer en attirant l'attention sur les violations des droits de l'homme »⁵⁶. Dans le même ordre d'idée, en décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a ainsi tenté de définir le rôle que devrait jouer l'Union, à savoir celui « d'une puissance qui part résolument en guerre contre toute violence, toute terreur, tout fanatisme, mais qui ne ferme pas les yeux sur les injustices criantes qui existent dans le monde »⁵⁷.

Les différents mécanismes de conditionnalité mis en place par l'Union et sa politique de sanctions à l'égard des Etats qui méconnaissent des obligations internationales correspondant à ses valeurs constituent sans doute les mesures les plus emblématiques de la façon dont l'Union entend se construire un rôle singulier dans le cadre des relations internationales, celui d'une puissance normative⁵⁸ inspirée par un idéal de valeurs. De telles pratiques concourent ainsi à satisfaire l'objectif de l'Union de s'affirmer sur la scène internationale.

2 – Un exceptionnalisme au service de l'affirmation de l'Union sur la scène internationale

Du point de vue de l'Union, revendiquer des valeurs et prétendre en assurer la diffusion au niveau international constitue sans doute le meilleur moyen de s'affirmer comme un acteur autonome et central du jeu des relations internationales. Cet objectif constitue le véritable socle de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne. S'il a formellement disparu des traités⁵⁹, cet objectif irrigue cependant l'ensemble de l'action externe de l'Union. Il faut y voir ici un objectif existentiel pour l'Union en tant qu'acteur global : si elle ne parvient pas à faire entendre une voix autonome et singulière sur la scène internationale, son action extérieure ne présente alors plus aucune plus-value ou presque vis-à-vis de celle de ses Etats membres pris individuellement ou collectivement.

Or, il nous semble que cet objectif d'affirmation ne peut être atteint que si l'Union se conçoit comme un sujet spécifique du droit international, susceptible de faire entendre une voix originale. Plus encore, pour reprendre les termes d'Isabelle Bosse-Platière, « l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur sur la scène internationale n'a de sens que si elle s'ancre dans la promotion – même imparfaite – de ses valeurs »⁶⁰. Au sein de la société internationale, il y a en effet incontestablement une place à prendre pour un acteur qui, comme l'Union, non seulement

⁵⁵ J. RIDEAU, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des Droits de l'homme*, RCADI, vol. 265, 1997, pp. 356-455.

⁵⁶ Résolution du parlement européen du 17 mai 1983 sur les droits de l'homme dans le monde, JO n° C 161 du 10 juin 1983, p. 58, considérant K.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ I. MANNERS, « Normative Power of Europe : a contradiction in Terms ? », *JCMS*, vol. 40, n° 2, 2002, pp. 235-258.

⁵⁹ L'objectif d'affirmation figurait à l'article 2 TUE dans sa rédaction post Maastricht, avant de disparaître lors de la révision de Lisbonne.

⁶⁰ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », préc., p. 267.

promeut des valeurs fortes, mais entend également le faire dans un cadre multilatéral et en assumant que la souveraineté ne peut pas constituer l'alpha et l'oméga des relations internationales.

On a pu dire que « [c]e qui fait l'exception de l'exceptionnalisme américain, c'est donc l'impossibilité de son projet »⁶¹, pointant notamment les incohérences américaines dans son rapport au droit international ou aux droits fondamentaux. Sans doute l'Union n'échappe-t-elle pas elle non plus à la critique tant il est vrai que dans l'affirmation de son exceptionnalisme, il y a à la fois la volonté de peser sur les affaires du monde et, dans le même temps, celle de s'imperméabiliser face à des influences externes. On peut par ailleurs très clairement mettre en évidence, ça ou là, une politique de double-standard de la part de l'Union ou des comportements peu compatibles avec ses valeurs. Cela ne remet cependant pas en cause le caractère exceptionnel de l'Union, mais justifie au contraire que l'on se montre exigeant vis-à-vis d'elle.

Ainsi, aux questions qui ont présidé à cette contribution, on répondra que l'on peut effectivement parler d'un exceptionnalisme européen, non pas parce que l'Union serait exceptionnelle, mais parce qu'elle se revendique comme telle. Quant à l'utilité du concept, elle tient au fait qu'il permet sans aucun doute de comprendre le comportement international de l'Union, de même qu'il offre à l'observateur une grille de lecture lui permettant, le cas échéant, de critiquer à bon droit l'action internationale de l'Union.

⁶¹ A. GARAPON, « Préface », in L. HENNEBEL et A. VAN WAEYENBERGE (dir.), *Exceptionnalisme américain et droits de l'homme*, Dalloz, 2009, p. XXIII.