

Quels sont les chemins de la puissance européenne ?

Compte-rendu rédigé par Thérèse d'Orléans

A l'occasion de la parution du troisième numéro de la *Revue européenne du droit (RED)* intitulée "[Les chemins de la puissance européenne](#)", sous la direction de Pierre Sellal et d'Alberto Alemanno, la table ronde du Grand Continent accueille ce mardi **Pascal Lamy**, Coordinateur du Réseau de Think Tank Jacques Delors, Président du Paris Peace Forum et ancien Directeur général de l'OMC, **Corinne Lepage**, Avocate à la Cour, docteur en droit, ancienne Ministre de l'environnement et ancienne eurodéputée et **Pierre Sellal**, Ambassadeur de France, Président de la Fondation de France, ancien Représentant Permanent de la France auprès de l'Union européenne et Ancien Secrétaire Général du Quai d'Orsay. Le modérateur de cette discussion passionnante sur le thème de la puissance européenne est **Joachim Herrera**, directeur du comité de rédaction de la *Revue*.

L'objectif de cette table ronde est d'étudier la notion de puissance au prisme du droit. **Joachim Herrera** rappelle l'idée sous-jacente de ce numéro de la *Revue européenne du droit* : explorer la tension géopolitique qui peut s'exprimer au sein de l'Union européenne au prisme du droit. Le droit est un principe de connaissance, un ensemble de catégories qui permettent de décrypter le réel, un principe d'unification, qui permet aux populations de vivre ensemble et un principe d'identité. Cela peut servir de piste de réflexion pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022.

Corinne Lepage se considère comme une adepte de la construction européenne, ce dont son passage au Parlement européen l'a convaincue. Elle croit en la construction par le droit (qui n'est cependant pas le seul moyen) d'un système unique au monde, une construction qui se veut humaniste et réaliste, qui ne manque pas d'ambition, mais parfois de courage pour affirmer ses propres règles, à l'inverse des Etats-Unis. L'expérience a pourtant prouvé que les actions convaincues étaient efficaces, et pourtant nous hésitons toujours. Le règlement REACH sur les produits chimiques en est un bon exemple. Il a fait couler beaucoup d'encre sur les risques pour l'industrie européenne, mais finalement il est passé, et le monde extra-européen s'y est plié pour continuer à exporter sur le sol européen. Voilà un acte de volonté qui a fonctionné.

Corinne Lepage regrette que l'Europe ait peur de ce type de logique, alors que nous menons des projets formidables, comme le *Green New Deal*. Nous sommes capables de remodeler un système juridico-économico-financier pour nous adapter au dérèglement climatique, pour réduire les émissions et nous adapter à ce nouvel

état du monde. Elle croit donc beaucoup à l'importance de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elle est en même temps inquiète de voir les remises en cause de l'Etat de droit et de l'application du droit par le juge, qui n'a pas à dicter les règles, dans le monde et en particulier au sein de l'Union. Il y a en effet une remise en cause de la suprématie du droit européen en Pologne, mais aussi parmi un certain nombre de voix en Europe occidentale.

Comme les auteurs de la *Revue européenne du droit*, **Pascal Lamy** considère que le processus d'intégration européenne rencontre la question de la puissance, que l'Union européenne n'avait pas beaucoup fréquentée. Pourquoi cette question surgit-elle maintenant ? Tout d'abord, les crises qui ont frappé les Européens depuis une quinzaine d'années interrogent sur notre capacité à assurer la sécurité et le bien-être des populations : la crise financière de 2008, les questions migratoires, l'Ukraine, la COVID. La deuxième raison est la géopolitique mondiale des quinze dernières années et des trente prochaines années : la tension croissante entre la Chine et les Etats-Unis, entre brutalisation et rivalité thucydienne. Pour des raisons historiques que nous n'avons pas le temps de développer, le processus d'intégration a divorcé de la question de la puissance depuis l'échec de la CED. Il est devenu géoéconomique et non géopolitique. La géoéconomie est une réalité pratique de marchés et de devises, plus fongible que la géopolitique. Mais dans cette période nouvelle, la question de la puissance se pose, comme nous le voyons avec le concept d'autonomie stratégique européenne à Bruxelles, que les Français adorent et dont **Pierre Sellal** parlera sûrement. La suite est importante, car elle n'est pas du tout garantie, même si on se pose la question de la puissance, de l'autonomie voire de la souveraineté, terme peu apprécié des juristes.

Selon **Pascal Lamy**, il reste deux obstacles : d'abord d'un point de vue idéologique, dans le passage de la géoéconomie à la géopolitique se tient la question de l'appartenance. Le travailleur ne se demande pas s'il appartient au marché, il y appartient de fait. Au contraire, la question de l'identité, des symboles et de l'imaginaire font partie du domaine de l'appartenance, qui est plutôt faiblarde actuellement. C'est ce que dit le chanteur Bono lorsqu'il explique que l'Europe ne marchera pas tant qu'elle restera une idée : elle doit passer de l'idée au sentiment. Ou encore Delors lorsqu'il dit qu'on ne tombe pas amoureux d'un marché intérieur. Ou encore Barnavi, grand diplomate israélien, lorsqu'il dit que notre Europe est frigide, car elle n'est habitée par aucun affect. Cette première barrière est compliquée à franchir, car il faut sortir de la raison pour la passion, par exemple en les enflammant à partir d'un narratif passé, qui est actuellement plus faible que les narratifs nationaux différentiels. On peut tout de même progresser, par un processus de contrôle politique compliqué.

Le deuxième obstacle est que la puissance est la capacité. Si on n'a pas la crédibilité de donner corps à la puissance, alors ce n'est pas une puissance. De ce point de vue, l'Europe a des défis importants de capacité et de crédibilité : elle possède une vraie crédibilité économique, une certaine crédibilité financière, mais aucune crédibilité diplomatique et encore moins militaire. La défense militaire est vraiment mauvaise, selon **Pascal Lamy**, mais **Pierre Sellal** nuancera peut-être. Nous avons perdu à peu près 30% de la place que nous occupions à la frontière de la technologie il y a trente ou quarante ans. Nous avons pris énormément de retard dans les technologies de défense, le cyber et la digitalisation. Nous n'avons simplement plus les capacités.

Ces considérations ramènent **Pascal Lamy** à la question de l'appartenance. Si l'Union veut une politique de défense, et la politique française européenne va agiter ce sujet, il faut être d'accord sur la hiérarchie des menaces, sinon les conversations sont vaines. La notion de la Boussole stratégique devrait permettre une conversation qui arrivera peut être à rendre les cauchemars et les rêves moins incompatibles. Si cette entreprise géoéconomique essentiellement fondée sur le droit parvient à se transformer en géopolitique, alors le cours de l'intégration européenne prendra un nouveau sens. Voilà le rêve de **Pascal Lamy**, malgré les nombreux obstacles à franchir.

Lors de son dernier débat avec **Pascal Lamy**, ce dernier avait qualifié **Pierre Sellal** de nostalgique fossile de l'âge westphalien, se souvient-il avec humour. Il a aussi un souvenir très cher de négociations avec **Corinne Lepage** pendant les catastrophes maritimes des années 1990. Sa contribution à la troisième *Revue européenne du droit* est une préface aux riches travaux qu'elle recèle. Selon lui, la puissance est une vieille histoire européenne et une vieille ambition française. Il se souvient d'un article de Valéry Giscard d'Estaing en 1995 qui opposait l'Europe - espace, élargie mais insuffisante, à l'Europe - puissance, qu'il appelait de ses vœux. Cette difficulté, voire ce quasi oxymore, vient du refoulement de la puissance du XXe siècle dans les traités européens. Le traité de Rome par exemple, dans son préambule et dans son organisation, révèle une volonté de conjuration et de bannissement de la puissance.

La deuxième difficulté apparaît lorsque la France promeut la puissance européenne, y compris son avatar plus récent d'autonomie stratégique. Le discours français a une forte connotation défense et sécurité, qui engendre une grande réticence, voire une méfiance des Etats membres non pas d'une France napoléonienne, mais simplement du fait qu'il ont confié leur défense à l'Alliance atlantique. C'est pour cela qu'on continue de vivre avec la distance entre le discours ambitieux, pour ne pas dire emphatique, de l'Europe - puissance et la réalité en-deçà. Nous ne parvenons pas à distinguer nos aspirations à la puissance et nos objectifs encore trop velléitaires

d'une puissance militaire qui assume sa sécurité. Pour sortir de l'accablement, qui risque encore de s'abattre sur nous après la présidence française, **Pierre Sellal** propose d'admettre d'autres chemins vers la puissance. C'est d'ailleurs l'esprit du troisième numéro de la *RED*, qui propose parmi mille chemins de la puissance celui du droit. Après dix ans passés à Bruxelles, **Pierre Sellal** affirme que la capacité normative à créer du droit est ce que l'Europe sait faire de mieux ! Avant de rêver à une Europe de défense ou politique, l'Europe est une extraordinaire machine de normes. Cette capacité à organiser le marché européen de manière régulée est une puissance essentielle, c'est même son principal levier, car l'Europe est en capacité d'étendre ces normes au reste du monde. Il partage ce qu'a dit **Pascal Lamy** : sans crédibilité, l'Europe n'est pas une puissance. Cultivons donc ce que nous savons faire, même s'il y a des limites, des risques et des fragilités à cette ambition.

Tout d'abord, la norme a plus de chance de s'imposer si elle émane de la puissance économique dominante. La contribution du président de Microsoft à la *Revue européenne du droit* a particulièrement frappé **Pierre Sellal** : lorsque l'Europe a conçu la norme GSM des mobiles, voire même lorsqu'elle était à l'origine du règlement RGPD (Règlement Général sur la Protection des Données) il y a une quinzaine d'années, elle occupait économiquement une place quasi exclusive, voire dominante ou à égalité avec les Etats-Unis. Aujourd'hui ça ne va plus de soi que l'Europe a la capacité d'influence et d'exportation de normes en matières technologiques, puisque la Chine, le Japon et la Corée sont aussi producteurs de normes. Ce que l'économie européenne représente dans l'économie mondiale a diminué de moitié en trente ans. A propos de la régulation financière, qu'évoquait **Corinne Lepage** précédemment, il est marquant de voir qu'en 2008 la moitié des vingt premières places financières mondiales étaient européennes ; en 2020 il n'y en a plus que deux. Tout cela nous révèle une forme de décrochage et nous laisse pressentir les difficultés du futur.

Le deuxième obstacle lié à la promotion de la norme est la difficulté des Européens à distinguer entre les valeurs et les intérêts. Autant l'Europe peut être exemplaire à légiférer sur ses valeurs, autant une volonté de puissance doit s'appuyer sur des intérêts mieux perçus. Le Parlement est d'ailleurs colégislateur sur ce sujet. Le troisième obstacle est l'effondrement du système multilatéral qui permettait l'influence du droit européen. Les accords bilatéraux étaient un outil formidable pour exporter les normes européennes, et pourtant il est frappé d'opprobre par le Parlement et les États membres depuis quelques années. Enfin le dernier obstacle, évoqué également par **Corinne Lepage**, est la remise en question de la primauté du droit européen en son sein même.

Joachim Herrera propose maintenant d'aborder les négociations européennes : quels seraient les critères et les éléments de persuasion qui permettraient à la

France de convaincre ses partenaires de souscrire à l'idée de puissance ? La distinction entre la puissance comme désir et comme capacité en est-elle un moyen ?

Pour **Pascal Lamy**, l'ascension de l'Union européenne à cette puissance est un très long chemin. Dans le triptyque proposé par la présidence française au Conseil de l'Union, "relance, appartenance, puissance", il n'y a pas de hasard : nous comprenons bien que dans ce domaine, il n'y a pas de puissance sans appartenance, et pas d'appartenance sans puissance. Le changement du monde a tout de même fait bouger mentalement les collègues européens. Comme le dit Nicole Gnesotto dans son dernier ouvrage publié, les Européens doivent réaliser qu'ils ne vivent pas dans un monde d'herbivores, mais de carnivores. **Pascal Lamy** se positionne comme partisan de l'influence par le droit, notion qu'il a beaucoup étudiée. Il confirme que le droit sert l'intégration économique et non géopolitique. Mais il est lucide sur le fait qu'une partie du monde ne sera pas réglée par le droit dans les trente prochaines années. La crise du multilatéralisme est aussi une crise du droit, parce que le substrat de valeurs de consensus qui fait qu'on accepte le droit international peut être rejeté, notamment dans le conflit entre la Chine et les Etats-Unis. Les extraterritorialités que les Etats-Unis imposent à l'Europe ou à la Chine ne sont plus du droit international, mais du droit américain imposé au reste du monde. La puissance passe désormais par une capacité de défense et d'opération au sens large, avec un continuum entre la terre, la mer, l'espace et le cyber. Pour convaincre les partenaires européens, il suffit de laisser faire Xi Jinping et Trump.

Joachim Herrera rappelle que **Pierre Sellal** a distingué les notions de valeur et d'intérêt et lui demande si cette distinction serait un moyen pour convaincre les partenaires européens de suivre la France sur le chemin de la puissance.

Les partenaires européens n'aiment pas les abstractions françaises. En revanche, **Pierre Sellal** explique que si on introduit des adjectifs, on se comprend mieux. Nos partenaires se méfient de la revendication de la souveraineté en tant que telle, mais parler de la souveraineté environnementale, fiscale, numérique ou normative nous met d'accord. Il faut se corriger de l'abstraction qui peine à séduire. Une deuxième stratégie consiste à ne pas exposer les partenaires aux alternatives qu'ils détestent, par exemple choisir entre l'OTAN et l'UE, entre le cadre européen et national. Il faut être plus subtil et plus œcuménique. Troisièmement, nous devons démontrer concrètement qu'il en va de notre capacité à défendre nos intérêts économiques et industriels communs et particuliers. Le travail d'une présidence du Conseil de l'Union est de se faire rencontrer les intérêts nationaux. Ce n'est pas nécessaire de pousser trop loin la distinction entre valeur et intérêt, mais il est important de comprendre que les valeurs seules ne sont pas une capacité de puissance.

Joachim Herrera s'adresse ensuite à **Corinne Lepage**, pour lui rappeler qu'elle a mis l'accent sur le front commun des juges à travers l'Europe, dans sa contribution à la lutte face aux changements climatiques : est-ce un attribut de la puissance qui mériterait d'être mis en avant pour faire consensus dans le chemin de la puissance ?

Corinne Lepage n'est pas sûre que ce front commun conduise à la puissance des Etats. En revenant un peu en arrière, elle avait été très frappée par la présence toujours actuelle des anciennes considérations historico-géographiques dans les considérations du moment. Nous sommes toujours dans le choc entre deux mondes. L'histoire et la géographie des pays de l'Est et de l'Ouest sont différentes et restent d'actualité, créant parfois des obstacles de compréhension. En particulier au niveau sémantique, les connotations et les imaginaires des mots n'ont pas la même signification. **Corinne Lepage** a compris au Parlement européen quels étaient les mots à utiliser, à bannir ou à préciser. Cela se rapproche de la nécessité de l'ajout des adjectifs de **Pierre Sellal**. Le mot "État", par exemple, sous-entend pour nous la protection et l'Etat-Providence, alors qu'à l'Est, il rappelle la domination soviétique et l'absence de liberté. Il est donc difficile de construire un langage commun à partir des mêmes mots. Elle en vient maintenant à la justice climatique, qui est un sujet intéressant car il est planétaire (mis à part la Russie et la Chine, dont nous n'avons pas accès aux données). Si nous regardons le Sabin Center for Climate Change Law, outil qui réunit toutes les décisions rendues dans le monde, on voit que le phénomène est exponentiel. En janvier 2021, il y a avait 17 000 procès dans le monde sur le climat. En 2022, nous allons sûrement dépasser les 20 000. Troisièmement, il s'agit d'un phénomène de société civile *lato sensu* : ce sont désormais les ONG ou les collectivités publiques qui reprochent aux Etats et aux entreprises de ne pas en faire assez, comme l'a montré le jugement Shell aux Pays-Bas. Cet élan de la société civile s'inscrit dans l'interstice entre les engagements pris à l'international et la réalité pratique des-dits engagements. Pour **Corinne Lepage**, nous nous retrouvons face à une construction différente du droit international, qui se fait par le bas, à partir des juridictions nationales, dont les décisions sont utilisées par d'autres juridictions. On se retrouve dans des situations extravagantes du point de vue juridique, par exemple les décisions australiennes qui se réfèrent à la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, la question climatique est désormais associée au droit humain, elle devient universelle, y compris pour le droit. Ces constructions sont très particulières, elle ne pense pas qu'il s'agisse d'un renforcement du droit et de la puissance des Etats, mais du droit lui-même, conçu comme un retour au droit naturel. La première décision du genre apparaît en 2007, lorsque la Cour suprême des Etats-Unis écarte la Constitution américaine, en disant que s'il n'y a plus de vie sur terre, la constitution n'a plus

d'importance. Le droit climatique renvoie donc au droit à la vie, qui est un droit naturel, qui précède les systèmes juridiques mis en place par les Etats.

Le droit véhicule donc une notion de puissance qui n'est pas forcément celle des Etats. Dans l'interaction avec les pays de l'Est, les différents imaginaires du réel risqueraient de conduire à une culture juridique différente. Au sujet de la culture, de la puissance imaginante et de l'identité, **Joachim Herrera** revient donc sur le projet anthropologique de la construction européenne de Pascal Lamy : est-ce qu'on trouve les limites de la construction européenne à la limite des sociétés juridiques régies par un droit hérité du droit romain ?

Pour **Pascal Lamy**, la réponse est oui. L'effritement westphalien par le droit qui vient d'en bas correspond à la substitution de ce processus westphalien qui était le privilège des Etats et des diplomates. Aujourd'hui ce sont plutôt les entreprises, les grandes institutions académiques, les organisations non gouvernementales qui en sont les acteurs. C'est d'ailleurs le principe du forum de Paris sur la Paix, c'est-à-dire une coopération sur la paix autrement que par le processus westphalien. Dans un livre sur Carl Jung, celui-ci rencontre le représentant d'un peuple autochtone qui lui explique : "Vous vous pensez avec votre tête, nous avec notre coeur". L'ordre de l'intégration européenne se fait par la tête, par le droit, la règle commune, c'est conceptuel et intellectuel. A propos du réseau anthropologique avec l'Institut des études avancées, nous voulons démontrer aux Européens ce qui fait leur identité, c'est -à -dire leur différence. Nous sommes tous biberonnés à une culture nationale différentielle, qui fait que nous nous sentons paradoxalement proches des plus lointains, et différents des plus proches. Si nous comprenons pourquoi les anniversaires en Allemagne deviennent très importants à soixante ans, et pourquoi en Espagne on va au match de foot avec ses amis, alors qu'en Italie on y va avec sa famille, on avancera. Ainsi il nous faut emprunter la face nord de l'intégration européenne, par rapport à la face sud de l'intégration économique, qui ne produit pas automatiquement une appartenance, désormais nécessaire à des progrès dans un monde qui risque de nous être défavorable.

Joachim Herrera demande ensuite à **Pierre Sellal** s'il pense que privilégier l'identité juridique européenne sur ce qui fait l'identité nationale peut mener à la puissance.

Pierre Sellal pense qu'il faut vivre avec le national et non le récuser. A propos de la différence d'appréciation entre Européens évoquée par **Corinne Lepage**, il a un autre exemple. En 2004-2005, lors du grand agrandissement, les nouveaux pays membres sont arrivés au milieu d'une négociation sur la xénophobie et le racisme. Au premier plan était la Shoah, à laquelle rien ne peut être comparée pour l'Europe de l'Ouest. Mais les pays de l'Est ont demandé à ce qu'on place au même plan les crimes du

stalinisme, ce qui a été refusé par les anciens Etats membres. On voit bien par cet exemple que nous n'avons pas vécu la même histoire. La difficulté de créer un sentiment d'appartenance, évoquée par **Pascal Lamy**, est aussi liée au flou volontaire des finalités ultimes de l'Europe. Le débat reprend d'ailleurs avec une coalition allemande qui révoque la perspective fédérale qui ne fait pas consensus. Il y a un flou sur la répartition des compétences, une incertitude. Le paradoxe est que le projet de la constitution de la Convention européenne de Giscard voulait clarifier les choses, autant les buts que la répartition des compétences. Les Français l'ont refusé. Il y a aussi un flou sur la frontière. Comme Régis Debray, **Pierre Sellal** croit à la frontière comme levier d'un sentiment d'appartenance. Elle est délibérément floue, même si la frontière extérieure est devenue tangible avec la crise des migrants. La dernière difficulté du sentiment d'appartenance est l'absence d'un ennemi extérieur commun. Autrefois, c'était l'ennemi russe, mais aujourd'hui la Russie est le premier diviseur de l'Union. Comme l'a dit **Pascal Lamy**, il faut partir de l'idée que le cœur de l'identité européenne est nos différences et notre capacité à vivre avec elles.

A propos de l'intégration des différences par la culture juridique, **Joachim Herrera** demande à **Corinne Lepage** si elle peut concevoir la jurisprudence et la légitimité du juge sur un pied d'égalité avec la législation.

Corinne Lepage se considère comme adepte de la séparation des pouvoirs. Le juge a la légitimité pour juger, mais non pour faire la loi. Le législateur fait la loi, mais pas la justice. Dans le cas contraire, on va au devant de conflits de légitimité lourds. La jurisprudence donne des injonctions, mais ne dit jamais ce qu'il faut faire. Le juge rappelle juste l'engagement pris et s'il a été tenu. Les juges eux-mêmes sont très attentifs à ne pas sortir de leur fonction, sinon ils se mettraient en péril.

En posant cette question, **Joachim Herrera** pensait particulièrement aux Etats-Unis, où le rôle des juges dans la législation n'est pas un obstacle théorique. Ils font même progresser le front du climat. N'y a-t-il pas une barrière mentale à faire sauter ?

Corinne Lepage connaît mieux la jurisprudence française et européenne qu'américaine. Elle n'est pas sûre qu'on puisse vraiment dire cela, parce que la jurisprudence américaine est fondée sur le principe du précédent. Sans précédent, il est difficile pour eux de trancher. Elle maintient qu'il est très important que le juge reste dans sa fonction.

Le troisième numéro de la Revue européenne du droit est accessible en intégralité au format PDF [à ce lien](#).