

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES MESURES RESTRICTIVES ADOPTÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE

LA PROJECTION A L'EXTERNE D'UN ACTEUR SINGULIER

PAR

ISABELLE BOSSE-PLATIÈRE (*)

Les sanctions ou mesures restrictives (1) adoptées par l'Union européenne ont fait, ces dernières années, l'objet de très nombreuses analyses de la part de la doctrine, notamment juridique (2). Instruments non coercitifs de sanctions contre un régime totalitaire ou de réaction à une crise internationale, destinés à « *susciter un changement de politique ou d'activité de la part du pays, de la région, de l'administration ou des entités ou particuliers visés* » (3), ces mesures soulèvent de nombreux problèmes juridiques : qu'il s'agisse par exemple de l'articulation des ordres juridiques international et de l'Union (4) ou de leur confrontation aux exigences européennes de protection des droits fondamentaux (5) ou

(*) Professeur de Droit public à l'Université Rennes I (France), chaire européenne Jean Monnet, et responsable du Centre de recherches européennes de Rennes (IODE UMR CNRS 6262).

(1) Dans le cadre de cette contribution, les deux termes sont employés de manière synonyme. Le terme « sanctions » relève davantage du droit international, alors que l'expression « mesures restrictives » est consacrée en droit de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (article 215 TFUE). Cela dit, en droit de l'Union européenne, le terme « sanctions » peut être considéré comme plus large : non seulement il englobe les mesures restrictives dénommées comme telles et adoptées sur fondement de l'article 215 TFUE, mais est également susceptible d'en faire partie toute mesure prise par l'Union en réaction à un comportement illicite d'un Etat tiers, soit la suspension d'un accord (sur le fondement de l'article 218§9 TFUE), soit la mise en œuvre de mesures coercitives en application de dispositions conventionnelles. Cela peut être le cas, par exemple, des mesures de mise en œuvre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, s'agissant du partenariat entre l'Union européenne et les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

(2) Cf. C. BEAUCILLON, *Les Mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, 712 p.

(3) Conseil de l'UE, *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, doc. 15579/03, 3 déc. 2003, 34 p., p. 5.

(4) C'est le cas notamment lorsqu'elles constituent la mise en application de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cf. A. PELLET, « Les sanctions de l'Union européenne », in M. BENLOLO-CARABOT / U. CANDAS / E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international*, Pédone, 2012, 912 p., pp. 431-454 ; *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, Publications des Conférences publiques du Centre d'excellence Jean Monnet – UPMF Grenoble, 10 mai 2011, 56 p., disponible sur le site Internet du CEJM, cejm.upmf-grenoble.fr/index.php?dossier_nav=763, notamment les contributions de C. RAPOPORT, « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU », pp. 3-24, et de M.-F. LABOUZ, « Les sanctions ciblées et l'articulation entre ordre juridique international et ordre juridique de l'Union européenne », pp. 25-39.

(5) Problématique mise en lumière par les arrêts *Kadi* et qui ne cesse de se développer devant le juge de l'Union européenne. Sur cette question, cf., au sein d'une doctrine particulièrement abondante, R. MEHDI / H. LABAYLE, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme », *RTD. Eur.*, n°2, avr.-juin 2009, pp. 231-266 ; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Sanctions internationales contre les personnes et respect des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », in *Mélanges en l'honneur d'H. Gaudemet-Tallon*, Dalloz, 2008, pp. 231-239.

encore du titre de compétences attribué à l'Union européenne pour les adopter (6). Plus globalement, les mesures restrictives donnant lieu à un très abondant contentieux en droit de l'Union européenne, sans doute quantitativement un des plus importants ces dernières années (7), cet aspect a suscité un légitime intérêt de la doctrine (8). Sans ignorer ces différentes questions, la présente étude ambitionne de déplacer quelque peu le regard sur les mesures restrictives adoptées par l'Union pour le faire porter sur l'instrument juridique qu'elles constituent. De ce point de vue, ces mesures sont incontestablement devenues un des instruments privilégiés de l'action extérieure de l'Union européenne. Rares sont les crises internationales qui ne donnent pas lieu à leur train de mesures : ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année 2015, près d'une centaine de mesures restrictives ont été adoptées à l'encontre de 18 Etats (9), auxquels il faut ajouter les organisations non étatiques, telles que les groupes ou entités terroristes (10).

La pratique européenne en matière de sanctions est relativement ancienne. Elle est même antérieure à l'Union européenne elle-même, puisque les premières mesures adoptées au niveau européen (11) l'ont été dans le cadre de la Coopération politique européenne, prolongée par l'adoption de règlements communautaires sur le fondement des dispositions

(6) Question abordée par la Cour dans l'arrêt CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement européen/Conseil*, aff. C-130/10, publié au Recueil numérique (ECLI:EU:C:2012:472). Pour un commentaire, cf. L. POTVIN-SOLIS, « Le rattachement des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme international à la PESC : des implications institutionnelles et juridictionnelles contrastées », *RAE-LEA*, 2012/3, pp. 681-689 ; I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement européen/Conseil*) », in *L'Identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur du professeur Claude Blumann*, Bruylant, 2015, 830 p., pp. 64-78.

(7) Quantitativement, le contentieux des mesures restrictives serait le plus important après celui de propriété intellectuelle, dépassant même celui de la concurrence. Cf. B. BERTRAND, « La particularité du contrôle juridictionnel des mesures restrictives : les 'considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses Etats membres' », *RTD. Eur.*, n°3, juill.-sept. 2015, pp. 555-577.

(8) Cf. notamment, R. MEHDI / H. LABAYLE, *op. cit.* ; R. TINIERE, « Le contentieux des sanctions ciblées devant les juridictions de l'Union européenne », in *Les Sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, *op. cit.*, pp. 40-56 ; B. BERTRAND, *op. cit.*

(9) Les Etats concernés sont les suivants : Afghanistan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Iran, Corée du Nord, Libye, Birmanie, Russie, Somalie, Syrie, Tunisie, Ukraine, Yémen, Zimbabwe.

(10) Le SEAE met à jour, tous les 6 mois, un document répertoriant toutes les mesures restrictives en vigueur et les publie sur son site. Le dernier document, qui fait 140 pages, est à jour au 30 septembre 2015. C'est sur la base de ce document que le rapide décompte des mesures adoptées en 2015 a été fait. Cf. le site Internet eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (dernière consultation 15 nov. 2015).

(11) Initialement, en l'absence de compétence explicite de la Communauté, le Conseil avait pu considérer que, bien qu'ayant des incidences sur le commerce, les sanctions concourraient, au premier chef, à la paix et la sécurité internationale. Les Etats avaient donc été autorisés à invoquer l'exception prévue à l'ex-article 224 TCEE (art. 347 TFUE) pour l'adoption des premières sanctions à l'égard de la Rhodésie du Sud et de l'Iran. Cf. J.-L. DEWOST, « La Communauté, les dix et les sanctions économiques : de la crise iranienne à la crise des Malouines », *AFDI*, 1982, pp. 215-232.

du Traité CEE relatives à la politique commerciale commune (12). Par la suite, le Traité de Maastricht, créant la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), a encadré juridiquement l'adoption de sanctions à l'égard des Etats tiers à travers un processus associant une position commune dans le cadre de la PESC suivie d'un acte communautaire de mise en œuvre fondé, en fonction de l'objet de la mesure, sur les articles 301 CE (13) et/ou 60 CE (14). Ce schéma dual a été reproduit par les traités ultérieurs et se retrouve encore aujourd'hui dans le cadre du Traité de Lisbonne, malgré la disparition des articles précités et grâce à l'introduction d'une nouvelle disposition au sein du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relative expressément aux mesures restrictives (article 215 TFUE). Initialement, les sanctions adoptées par l'Union européenne étaient d'ordre économique et visaient les pays tiers dont le comportement était jugé contraire au droit international (15). Par la suite, l'intensification de la lutte internationale contre le terrorisme depuis le début des années 2000 (16) a conduit le Conseil de sécurité des Nations Unies à autoriser les Etats membres de l'organisation à prendre des mesures dites « ciblées » (17), autrement dit des mesures qui, sans passer par le filtre de l'Etat, visent directement les personnes suspectées d'avoir des liens avec des organisations terroristes. Inaugurées à l'égard de l'organisation terroriste Al Qaïda et de son chef Oussama Ben Laden, ces mesures ont depuis lors été étendues non seulement à d'autres organisations terroristes, mais également à des personnalités ou entités dont le comportement est considéré comme contraire au droit international et, directement ou

(12) Les premières mesures communautaires ont été adoptées en 1982 : il s'agit, d'une part, de l'adoption de sanctions économiques à l'égard de la Pologne, suite à la proclamation de l'état de guerre par le général Jaruzelski conduisant à l'instauration d'un gouvernement militaire [Règl.(CEE) n°596/82 du Conseil du 15 mars 1982 modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique, *JOCE* L 72, 16 mars 1982, p. 15], et, d'autre part, des mesures contre l'Argentine dans le cadre de la crise des Malouines [Règl. (CEE) n°877/82 du Conseil du 16 avril 1982 suspendant l'importation de tout produit provenant d'Argentine, *JOCE* L 102, 16 avr. 1982, p. 1]. Cf. J.-L. DEWOST, *op. cit.*

(13) « *Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la Politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires* ».

(14) « *Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil peut, conformément à la procédure prévue à l'article 301, prendre à l'égard des pays tiers concernés les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements* ».

(15) Cf. T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La Dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruylant, 1998, 445 p. ; E. CUJO, *Les Réactions décentralisées de l'Union européenne à l'illicite*, Thèse, Université Paris X-Nanterre, déc. 2002, 792 p.

(16) Suite aux attentats commis à New York et Washington le 11 septembre 2001, suivi des attentats de Madrid, le 11 mars 2004 et de Londres le 7 juillet 2005.

(17) Cf. à cet égard la résolution 1373(2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 septembre 2001 (S/RES/1373(2001)), dans laquelle il qualifie les actes de terrorisme de menaces à la paix et à la sécurité internationales, demandant à tous les Etats, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de prendre toutes les mesures appropriées, y compris ciblées, pour lutter contre ce phénomène. Cf. également la résolution S/RES/1390(2002) du 16 janvier 2002 relative aux mesures à prendre à l'encontre d'Oussama Ben Laden, du réseau Al Qaïda et des Talibans.

indirectement, responsable de crises internationales. Ces mesures, dont l'adoption par l'Union n'a pas été sans quelques difficultés juridiques (18), sont considérées comme plus efficaces et moins discriminatoires et dommageables pour les personnes qui ne sont pas responsables de ces comportements, dans la mesure où elles « *n'affectent pas la totalité des transactions d'une catégorie particulière avec un pays tiers mais la partie de ces transactions qui concerne une catégorie bien définie de personnes et d'entités* » (19).

Au fil des quinze dernières années, les mesures restrictives se sont donc considérablement diversifiées et, sous une appellation générique, elles sont devenues un instrument complexe et multiforme. D'un point de vue matériel, il peut s'agir aussi bien de gels de fonds et de ressources économiques, de restrictions en matière d'admission sur le territoire des Etats membres de l'UE, de restrictions à l'importation ou à l'exportation de certains produits (embargos sur les armes, sur tout matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne). Il peut également s'agir d'interdiction de vols, de prestation de services financiers ou de mesures visant à prévenir une utilisation abusive d'équipements ou technologies destinés à la surveillance numérique (20). Evidemment, l'ensemble de ces mesures ne fait pas l'objet d'une application systématique et les cas les plus fréquents sont désormais les mesures d'embargos sur les armes, de gels de fonds et/ou d'avoirs bancaires et, enfin, d'interdiction de visas ou d'entrée ou de passage en transit sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne. D'un point de vue formel, deux grands types de mesures restrictives sont adoptés par l'Union européenne, dont le régime juridique diffère quelque peu : d'une part, les mesures adoptées pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui sont les plus nombreuses, et, d'autre part, s'agissant initialement de la lutte contre le terrorisme, les mesures dites autonomes, c'est-à-dire adoptées par l'Union de son propre chef et qui soit renforcent les sanctions internationales (21), soit s'affranchissent de toute injonction internationale (22). Le cadre juridique de ces dernières est alors défini par la position commune 2001/931/PESC (23). Elles ont été mises en œuvre par une décision JAI relative à l'échange d'information

(18) Cf. *infra*.

(19) Conseil de l'UE, Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, doc. 15579/03, 3 déc. 2003, 34 p., p. 6.

(20) Pour une liste exhaustive et actualisée des types de mesures susceptibles d'être adoptées, cf. Conseil de l'UE, Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, doc. 11205/12, 15 juin 2012, 57 p., p. 8.

(21) C'est le cas, par exemple, des sanctions à l'égard de l'Iran ou de la Côte-d'Ivoire. Cf. *infra*.

(22) La légalité de ces mesures en droit international pose question. A ce sujet, cf. A. PELLET, *op. cit.*, pp. 436-440.

(23) Position commune du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JOCE L 344, 28 déc. 2001, p. 93.

et la coopération concernant les infractions terroristes (24) et par un règlement CE concernant la lutte contre le terrorisme dans l'UE et les pays tiers (25). Elles ont un champ d'application plus vaste que celles adoptées en application des résolutions du Conseil de sécurité, dans la mesure où elles ne concernent pas seulement le réseau Al Qaïda.

Compte tenu de l'intensification du recours aux mesures restrictives par l'Union européenne, rappelé plus haut, il apparaît pertinent de s'interroger sur les conditions dans lesquelles l'Union recourt à cet instrument, sur son efficacité et surtout sur les enseignements à en tirer pour la compréhension de l'Union européenne en tant qu'acteur sur la scène internationale. Le propos de cette brève étude part du postulat que l'Union européenne n'est pas tout à fait un acteur comme les autres dans les relations internationales (26). Sa singularité relève de son identité particulière en tant qu'organisation internationale. L'Union européenne cherche à s'affirmer sur la scène internationale comme un acteur global, doté d'une « influence normative » (27), capable de jouer « un rôle stabilisateur au plan mondial et d'être un repère pour un grand nombre de pays et de peuples » (28). Pour ce faire, elle dispose d'une palette instrumentale quasi à l'égal de celle d'un Etat, dans la mesure où elle peut, dans ses relations extérieures, mobiliser aussi bien ses instruments diplomatiques et politiques, ses instruments unilatéraux (telles que les mesures restrictives ou les instruments d'assistance économique, financière et technique) ou ses instruments conventionnels (29). Si elle est formellement très vaste, son action est cependant, d'un point de vue matériel, limitée par le principe d'attribution des compétences (30). En effet, la spécificité de l'Union consiste en ce qu'elle « aspire à acquérir sur le plan international une existence propre sous les traits d'un Etat, sans pour autant revendiquer de traits étatiques d'un point de vue interne » (31). Pour autant, l'action de l'Union est, d'un point de vue politique, limitée par une capacité d'influence relativement restreinte sur la résolution des grandes crises mondiales. Quoique dotée d'une indéniable capacité d'action internationale,

(24) Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relatif à l'échange d'information et à la coopération concernant les infractions terroristes, *JOUE* L 352, 29 sept. 2005, p. 22.

(25) Règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *JOUE* L 344, 28 déc. 2001, p. 70.

(26) Nous partons du principe que l'Union existe en tant qu'acteur des relations internationales. Cf. E. NEFRAMI, *L'Action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, LGDJ, 2010, 208 p.

(27) L. COHEN-TANUGI, *L'Influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, Les Notes de l'IFRI, n°40, 2002, 54 p.

(28) Conseil européen, « Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne », 14-15 déc. 2001, *Bull. UE*, n°12, 2001, point I-27.

(29) I. BOSSE-PLATIÈRE, « Les instruments juridiques des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », in A. S. GOURDIN-LAMBLIN / E. MONDIELLI (dir.), *Le Droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, pp. 41-67.

(30) Article 5§2 TUE. En vertu de ce principe, l'UE « n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs qu'ils établissent ».

(31) E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 12.

l'Union doit en permanence composer et interagir avec ses Etats membres qui demeurent des acteurs souverains sur la scène internationale. Les sanctions internationales constituent, à cet égard, un excellent révélateur de cette tension et un bon prisme d'analyse de cette spécificité de l'Union européenne en tant qu'acteur international : non seulement, elles illustrent les complexités découlant du fait que l'Union est un acteur international composite, mais elles sont aussi le vecteur de son affirmation en tant qu'acteur global.

UN INSTRUMENT ILLUSTRANT LES COMPLEXITÉS INHÉRENTES
A L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QU'ACTEUR COMPOSITE

Récemment, l'avocat général Niilo Jääskinen écrivait que « *l'action extérieure de l'Union est fragmentée, manque de transparence et rend difficile la détermination de la responsabilité juridique de ses différents acteurs* » (32). Pour sévère qu'elle soit, cette affirmation n'en est pas moins exacte et les mesures restrictives en constituent un excellent exemple. S'agissant en effet de la réaction à une situation de crise internationale, l'action de l'Union mobilise nécessairement une pluralité de compétences et une pluralité d'acteurs européens et nationaux : c'est en ce sens qu'elle peut être qualifiée d'acteur international composite. Si cette qualité confère une indéniable richesse à son action extérieure, elle rend également complexe son appréhension et porte préjudice à l'efficacité de son action. Le processus d'adoption et de mise en œuvre des mesures restrictives n'échappe pas à cette complexité, qu'il s'agisse de déterminer les compétences de l'Union ou d'assurer la complémentarité de son action avec celles des Etats membres.

La détermination des compétences de l'Union pour adopter des mesures restrictives

Le cadre juridique de l'adoption des mesures restrictives est révélateur de la complexité de l'Union : il témoigne de l'hybridité de son action extérieure en matière sécuritaire et de la nécessaire recherche de cohérence qui en découle, s'agissant d'une action dont le principe est décidé au niveau intergouvernemental et dont la mise en application relève du Conseil dans un cadre intégré (33). Le choix d'un régime juridique dual, opéré dès les premières sanctions adoptées à l'égard de pays tiers, n'a jamais été remis

(32) Conclusions de l'avocat général N. Jääskinen sous l'affaire *Elitaliana SpA/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, présentées le 12 mai 2015, point 19.

(33) Cf. I. BOSSE-PLATIÈRE, *L'article 3 TUE. Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruylant, 2009, 859 p., spéc. pp. 160-167.

en cause (34). La décision politique adoptée dans le cadre de la PESC sur le fondement de l'article 29 TUE est, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, mise en œuvre au niveau de l'Union européenne par le truchement d'un règlement adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE. Cette décision PESC constitue donc l'acte par lequel les Etats décident collectivement d'agir unilatéralement par l'intermédiaire de l'Union européenne, soit de manière autonome, soit en exécution d'une obligation internationale résultant d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.

D'un point de vue politique, elle matérialise le choix des Etats membres d'agir solidairement. Elle est donc *a priori* un facteur de cohérence de l'action en tant qu'elle permet à l'Union de s'affirmer comme une entité unie. Pour autant, l'adoption de telles mesures par l'Union est étroitement dépendante des intérêts des Etats membres, ce qui tend parfois à limiter la capacité d'action de l'Union elle-même. En témoignent, par exemple, les difficultés d'adoption des mesures à l'égard de la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne et les tensions qu'elles ont suscitées entre les Etats (35). De plus, si des mesures ont été adoptées à l'encontre de certaines personnes qui se sont ouvertement prononcées en faveur de l'annexion de la Crimée par la Russie, certains secteurs économiques russes à l'égard desquels certains Etats membres de l'Union sont étroitement dépendants (tels que le gaz, par exemple) sont restés exempts de mesures restrictives (36). L'Union européenne peut donc plus aisément mener une politique unie dans des secteurs pour lesquels les intérêts des Etats membres sont convergents, comme ce fut le cas, par exemple, dans le cadre des mesures restrictives à l'égard du développement du nucléaire iranien.

D'un point de vue juridique, la décision PESC joue comme une sorte de « clause habilitante » pour l'adoption ultérieure par l'Union – en pratique quasi simultanée – d'un règlement sur le fondement de l'article 215 TFUE, si les sanctions envisagées entrent dans le champ de ses compétences. Lorsque cette décision PESC met en œuvre une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), elle se justifie d'autant plus que l'Union n'est pas formellement destinataire des obligations découlant de la Charte des Nations Unies, même si elle doit exercer ses compétences dans le respect du droit international (37) et, notamment, des résolutions du

(34) Le choix initial était motivé – et l'est toujours d'ailleurs – par des considérations à la fois juridiques et politiques. D'un point de vue juridique, les Etats sont les destinataires des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies imposant des sanctions économiques à l'égard d'un Etat tiers, mais ils étaient empêchés d'adopter les mesures de mise en œuvre qui relevaient de la compétence exclusive de la Communauté en matière commerciale. D'un point de vue politique, les Etats souhaitaient garder la mainmise sur de telles décisions éminemment politiques.

(35) Cf. par exemple N. GROS-VERHEYDE, « Tusk grille les étapes et brise l'unité européenne », 28 janv. 2015, disponible sur le site Internet www.bruxelles2.eu/2015/01/28/tusk-grille-la-politesse-et-accelere-le-rythme/.

(36) Cf. N. PRADEL, *La Politique énergétique extérieure de l'Union européenne et le droit*, Thèse, Université Aix-Marseille, 16 nov. 2015, 342 p.

(37) Art. 21§1 TUE.

CSNU (38). Dès lors, la décision PESC constitue l'acte par lequel l'obligation pesant sur les Etats membres est intégrée dans l'ordre juridique de l'Union, justifiant l'adoption éventuelle d'une mesure sur le fondement de l'article 215 TFUE. Bien que politiquement et juridiquement compréhensible, ce double fondement juridique est un facteur de complexité et de limitation de l'autonomie d'action de l'Union : en effet, même si la mesure adoptée sur le fondement de l'article 215 TFUE requiert un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, ce dernier se trouve en situation de compétence liée par le respect de la décision PESC préalablement adoptée à l'unanimité.

Si le cadre juridique de l'adoption des sanctions économiques à l'égard des Etats tiers n'a pas posé de problèmes juridiques particuliers, il n'en a pas été de même pour ce qui concerne les sanctions ciblées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'absence de compétences de la Communauté pour adopter ce type de mesures (39) avait nécessité de recourir à la base juridique subsidiaire de l'article 308 CE. La Cour avait choisi de valider une telle pratique dans l'arrêt *Kadi* (40), mais au terme d'un raisonnement quelque peu hasardeux et sans doute motivé par des raisons d'opportunité, liées à la nécessité de trouver une base juridique dans le traité pour l'adoption de ces mesures ciblées (41). L'introduction dans le Traité de Lisbonne d'une nouvelle base juridique – l'article 215§2 TFUE – visant explicitement les « *mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques* » était donc bienvenue. Cependant, l'insertion de cette nouvelle base juridique s'accompagnait d'une autre nouvelle disposition dans le cadre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) – l'article 75 TFUE – attribuant compétence au législateur européen, « *en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes* », pour adopter des règlements « *définiss[ant] un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements telles que les gels*

(38) A ce sujet, cf. CJCE, 16 juin 1998, *A. Racke GmbH & Co*, aff. C-162/96, *Rec.* p. I-3655, point 45 ; CJCE (Grande Chambre), 3 sept. 2008, *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation*, aff. jtes C-402/05 P et 415/05 P, *Rec.* p. I-6351, points 291 et suiv. Cf. également la Déclaration n°13 annexée au Traité de Lisbonne, qui énonce que « *L'Union européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses Etats membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». En revanche, la Cour n'a jamais explicitement considéré, à la différence du Tribunal (cf. arrêt *Kadi* du Tribunal pénal international), que la théorie de la succession fonctionnelle développée pour le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) dans l'arrêt *International Fruit Company* de 1972 était applicable à la Charte des Nations Unies.

(39) Les ex-articles 301 CE et 60 CE ne s'appliquaient explicitement qu'aux « *pays tiers concernés* », ce qui ne permettait pas de prendre des mesures à l'encontre d'entités non étatiques.

(40) *Cr.* CJCE, 3 sept. 2008, *Kadi*, points 222 à 230.

(41) La Cour avait tout d'abord considéré que, compte tenu de la structure en piliers de l'Union européenne, l'article 308 CE ne saurait être utilisé pour accomplir un objectif de la PESC car cela induirait un élargissement des compétences communautaires au-delà du cadre prévu par le Traité CE. Elle n'en déduisait pas pour autant que l'article 308 CE ne pouvait être utilisé pour l'adoption des sanctions ciblées dans la mesure où les objectifs que ces mesures poursuivent pouvaient être rattachés à « *l'un des objets de la Communauté* » et au « *fonctionnement du marché commun* ».

des fonds, des avoirs financiers ou bancaires ou des bénéficiaires économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux ». Compte tenu des disparités de procédure entre les deux bases juridiques, s'agissant de l'implication du Parlement européen (42), le nouveau cadre juridique ne pouvait manquer de susciter des difficultés d'interprétation quant à la compétence de l'Union. Dès que l'occasion lui en a été offerte, le Parlement européen a donc saisi la Cour d'une demande d'annulation d'un règlement fondé sur l'article 215 TFUE et portant mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au motif qu'il aurait dû être fondé sur l'article 75 TFUE. Ce faisant, le Parlement invitait explicitement la Cour à délimiter le champ d'application des deux dispositions et, partant, d'articuler la PESC et l'ELSJ dans son volet externe.

Dans son arrêt du 19 juillet 2012 (43), la Cour a rejeté le recours formé par le Parlement européen. Ce faisant, elle considère que la lutte contre le terrorisme international poursuit un objectif de paix et de sécurité internationale et relève, à ce titre, de la PESC : l'article 215§2 TFUE, précédé d'une décision PESC, est donc la base juridique appropriée pour une mesure qui poursuit un tel objectif. L'arrêt présente le grand intérêt de clarifier le fondement juridique, en droit de l'UE, des mesures restrictives. Le recours à l'article 215 TFUE permet d'avoir un cadre juridique, notamment procédural, similaire pour toutes les mesures restrictives, quels que soient leurs destinataires (pays tiers ou personnes physiques ou morales) : le paragraphe 1^{er} de la disposition vise les mesures restrictives à l'encontre de pays tiers, le second paragraphe vise les personnes physiques et/ou morales. C'est d'autant plus souhaitable dans le cas où les deux types de mesures sont utilisés conjointement, comme ce fut le cas, par exemple, à l'encontre de l'Iran (44). De même, le recours à l'article 215 TFUE permet de contourner les effets néfastes de la différenciation en matière d'ELSJ (45), dont l'application en matière externe porte atteinte à l'unité

(42) Dans le cadre de l'article 215 TFUE, le Parlement est absent de la procédure alors que l'application de l'article 75 TFUE requiert le recours à la procédure législative ordinaire.

(43) CJUE, 19 juil. 2012, *Parlement européen/Conseil*, aff. C-130/10, publié au Recueil électronique (ECLI:EU:C:2012:472).

(44) Cf., en dernier lieu, s'agissant des mesures ciblées : Décision (PESC) 2015/555 du Conseil du 7 avril 2015 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant certaines mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *JOUE* L 92, 8 avr. 2015, p. 91 ; Règlement d'exécution (UE) 2015/548 du Conseil du 7 avril 2015 mettant en œuvre le règlement (UE) n°359/2011 concernant certaines mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran, *JOUE* L 92, 8 avr. 2015, p. 1. Et s'agissant des mesures à l'encontre de l'Iran, en dernier lieu : Décision (PESC) 2015/556 du Conseil du 7 avril 2015 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *JOUE* L 92, 8 avr. 2015, p. 101 ; Règlement d'exécution (UE) 2015/549 du Conseil du 7 avril 2015 mettant en œuvre le règlement (UE) n°267/2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *JOUE* L 92, 8 avr. 2015, p. 12.

(45) Rappelons que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark bénéficient d'un traitement dérogatoire pour les mesures adoptées au titre de l'ELSJ et ne sont, sauf dérogation, pas concernés par les actes adoptés dans le cadre de cette politique.

d'action de l'Union et que n'aurait pas manqué de susciter l'utilisation de l'article 75 TFUE.

L'arrêt n'est cependant pas sans soulever certaines interrogations sur la mise en œuvre des compétences de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. S'appuyant sur l'objectif de préservation de la paix et de renforcement de la sécurité internationale visé à l'article 21 TUE, la Cour consacre en effet une conception extensive de la compétence de l'Union en matière de PESC. Ce faisant, elle semble oublier qu'un tel objectif – à l'instar de tous les objectifs d'action extérieure visés à l'article 21 TUE – est également susceptible d'être mis en œuvre dans le cadre des « *autres politiques [de l'Union] dans leurs aspects extérieurs* » (46). Dès lors, c'est la question de l'effet utile de l'article 75 TFUE et, plus largement, du volet externe de l'ELSJ comme cadre de la lutte contre le terrorisme international, qui se trouve posée par l'arrêt. La démarche retenue par la Cour la conduit donc à valoriser la coopération intergouvernementale au détriment de la logique d'intégration désormais applicable pour l'ELSJ. D'un point de vue politique, elle rend l'action de l'Union d'autant plus dépendante de ses Etats membres.

La complémentarité des actions nationales et européenne pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures restrictives

L'utilisation du cadre juridique de l'Union répond pour les Etats à une nécessité à la fois juridique et fonctionnelle. Elle est imposée par le Traité et garantit l'unité de la réaction de l'Union face à une situation internationale jugée illicite. Il n'en demeure pas moins que, dans un tel domaine, la capacité d'action de l'Union est nécessairement limitée et que les sanctions ne peuvent être adoptées qu'en étroite complémentarité avec ses Etats membres. Bien plus, l'Union est souvent dépendante de ses Etats membres, aussi bien au stade de l'adoption des mesures restrictives qu'à celui de leur mise en œuvre, ce qui n'est pas sans conséquence, y compris pour leur contrôle juridictionnel.

Tout d'abord, l'adoption des mesures restrictives ciblées autonomes requiert une complémentarité optimale entre l'Union européenne et ses Etats membres, dans la mesure où l'inscription des personnes physiques ou morales sur les listes annexées aux actes adoptés par le Conseil de l'Union ne peut se faire sans le concours des Etats membres. En 2012, le Conseil s'est doté de « *Recommandations de méthodes de travail en vue de l'adoption de sanction autonomes de l'UE* », qui insistent sur la nécessaire complémentarité de l'action des différents acteurs intervenant dans le processus d'adoption de ces mesures (47). En pratique, l'inscription sur une liste se fait sur la base d'informations transmises par les Etats membres

(46) Art. 21§3TUE.

(47) Annexe I des Lignes directrices précitées, 15 juin 2012, pp. 44 et suiv.

eux-mêmes (48), voire par des Etats tiers (49) aux organes de l'Union. Chaque proposition est examinée par le groupe de travail compétent au sein du Conseil, assisté des experts du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), de la Commission et du service juridique du Conseil. Le Comité politique de sécurité (COPS) peut être amené à présenter des observations. Enfin, c'est au sein du groupe RELEX du Conseil que les décisions sont formalisées.

Ces « Recommandations » prévoient en outre que c'est aux auteurs des propositions qu'il incombe de fournir les motifs de l'inscription de telle personne sur une liste de sanctions ciblées (50). Or c'est justement à ce stade qu'il est parfois compliqué d'assurer la communication des informations. En effet, celles-ci proviennent le plus souvent des services policiers ou de renseignement des Etats membres et sont considérées comme hautement confidentielles, les Etats membres regimbant à les divulguer. Les discussions au sein du COREPER ou du Conseil au moment de l'adoption de la mesure restrictive restent donc souvent secrètes. La position commune 2001/931 relative à la lutte contre le terrorisme se borne à préciser que la liste « *est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossiers qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés* » (51) (article 1§4), sans prévoir d'obligation pour les Etats de transmettre ces informations. De même, la décision JAI de 2005 relative à l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (52) ne traite pas directement de l'inscription des personnes sur les listes de sanctions. De plus, si elle fait obligation aux Etats de transmettre à Europol et à Eurojust les informations relatives à des enquêtes, poursuites et condamnations pénales à l'encontre de personnes suspectées ou ayant une activité terroriste (53), elle ne porte pas préjudice aux intérêts nationaux en matière de sécurité nationale (54).

Certes, on peut comprendre les motivations des Etats membres de conserver secrètes des informations jugées capitales pour la sécurité nationale. Il n'en demeure pas moins que ce comportement soulève des difficultés lorsque la mesure restrictive est contestée devant le juge de l'Union. Le Conseil, institution défenderesse, n'est alors pas toujours en mesure d'apporter la preuve des raisons ayant présidé à l'inscription d'une personne sur une liste annexée à une mesure restrictive, soit parce

(48) En pratique, les informations proviennent essentiellement du Royaume-Uni et de la France.

(49) Il pourra s'agir d'Etats tiers avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords en matière d'information et d'entraide judiciaire tels que la Norvège, le Lichtenstein ou les Etats-Unis.

(50) Lignes directrices, *op. cit.*, p. 46.

(51) Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relatives à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JOCE* L 344, 28 déc. 2009, p. 93.

(52) Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *JOUE* L 253, 29 sept. 2005, p. 22.

(53) *Idem*, art. 2§3, 4 et 5.

(54) *Idem*, 6^e considérant.

qu'il ne les connaît pas réellement (55), soit parce que les États en ont conservé la confidentialité et n'ont pas voulu les transmettre au cours de la procédure judiciaire. Dans ses conclusions relatives à l'arrêt OMPI (56), l'avocat général Eleanor Sharpston avait mis en lumière la difficulté à laquelle se trouvaient confrontés le Conseil et, par voie de conséquence, le juge de l'Union au moment du contrôle de l'acte. Ainsi, dans cette affaire, les informations présentées par la France au moment de l'adoption de la décision litigieuse n'ont pu être diffusées, malgré la demande faite par le Tribunal, car elles avaient été classées confidentielles par le gouvernement français, lequel refusait de les déclassifier (57). Cette situation soulève d'évidents problèmes de respect des droits fondamentaux du requérant qui est visé par la mesure, puisqu'il n'est pas en situation de se défendre, par insuffisance de motivation de la décision qui le frappe et par violation du principe du contradictoire au cours de la procédure judiciaire. Elle soulève également des problèmes d'ordre sécuritaire car le juge n'a souvent d'autre choix que d'annuler la mesure litigieuse, alors même qu'elle se justifie pleinement au regard des exigences de sécurité.

Face à cette tension entre les exigences sécuritaires et celles de l'Union de droit, on aurait pu souhaiter que les États améliorent la transparence de la procédure d'inscription des personnes sur les listes « ciblées ». Au lieu de cela, il a été jugé préférable de prévoir une procédure dérogatoire au principe du contradictoire au sein du nouveau règlement de procédure du Tribunal de l'Union, adopté le 23 avril 2015. Le nouvel article 105 RP, relatif aux « Renseignement ou pièces touchant à la sûreté de l'Union ou à celle d'un ou de plusieurs de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales », aménage les conditions de transmission des informations sensibles par les États membres au cours de la procédure et, *in fine*, permet au juge de trancher le litige et de se prononcer sur la légalité de la décision, sans que les informations transmises aient été communiquées au requérant (58). Bien qu'elles soient dans l'ensemble plutôt protectrices des droits des États membres, ces nouvelles dispositions ont suscité des tensions entre les États et les institutions de l'Union. Le

(55) Il s'est, au mieux, borné à vérifier l'existence d'une décision nationale, sans avoir les moyens d'en vérifier le bien-fondé.

(56) Conclusions présentées le 14 juillet 2011 dans l'affaire C-27/09 P, *République française/People's Mojahedin Organization of Iran*.

(57) L'avocat général faisait alors le constat suivant : « *Le Conseil n'est dès lors pas en mesure de donner suite en ce moment à l'ordonnance du Tribunal [...], puisqu'il n'est pas habilité à transmettre [ces pièces] au Tribunal, même de manière confidentielle. Il demande respectueusement au Tribunal de faire preuve de compréhension à cet égard et s'engage à l'informer aussitôt que la République française aura pris une décision sur les documents en question. [...] En particulier, le Conseil tient à souligner qu'il n'a reçu aucun autre élément de preuve relatif à l'information judiciaire menée en France que ceux qui figurent dans l'exposé des motifs. Il croit comprendre que de telles preuves supplémentaires doivent, selon le droit français, rester confidentielles pendant le déroulement de l'information* ». *Idem*, point 58.

(58) Pour une description plus détaillée de la procédure, cf. I. BOSSE-PLATIÈRE, « Nouveau Règlement de procédure du Tribunal de l'Union : introduction d'une procédure dérogatoire au principe du contradictoire quand la sûreté de l'Union ou de ses États membres dans la conduite de leurs relations internationales est en jeu », *RTD. Eur.*, n°3, juill.-sept. 2015, pp. 630-633 ; B. BERTRAND, *op. cit.*, pp. 570-577.

Royaume-Uni, mis en minorité lors de l'adoption du RP, a accompagné son vote d'une déclaration dans laquelle il considère que l'équilibre entre les droits de la défense et la protection des informations n'est pas atteint et se réserve le droit de ne pas transmettre des informations au Tribunal. Les réticences du Royaume-Uni font peser un aléa sur l'application du nouveau mécanisme, dans la mesure où cet Etat est l'un de ceux par lequel les demandes d'inscription d'une personne sur une « liste noire » sont fréquentes.

En outre, au stade de la mise en œuvre des mesures restrictives, l'articulation des compétences européennes et étatiques rend souvent juridiquement indispensable la complémentarité de leur action. C'est ainsi que la mise en œuvre de ces mesures, dont le principe a été décidé au niveau de l'Union, relève de la compétence étatique et requiert donc une action de la part des Etats membres. Ce sera particulièrement le cas lorsque ces mesures contiennent un volet pénal (59) ou lorsqu'elles interdisent ou limitent le transit ou l'accès au territoire des Etats membres de certaines personnes visées par des sanctions (60). Pour ces domaines, les Etats ont conservé leur compétence. Dès lors, la décision adoptée dans le cadre de la PESC se borne à matérialiser le souhait d'une action coordonnée et donc à demander aux Etats membres de prendre les mesures appropriées.

L'examen du cadre juridique d'adoption et de mise en œuvre des mesures restrictives a permis de souligner le caractère composite de l'Union. Celui-ci découle aussi bien de la fragmentation horizontale de son action extérieure au regard des titres de compétences dont elle dispose que de l'articulation verticale de son action avec celle des Etats membres. Cette complexité, inhérente à son action extérieure, est incontestablement un facteur de limitation de l'efficacité de son action sur la scène internationale. Au-delà, la singularité de l'Union européenne réside également dans sa volonté de s'affirmer comme un acteur global, les mesures restrictives constituant, à cet égard, un des vecteurs de cette ambition.

UN INSTRUMENT VECTEUR D'AFFIRMATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QU'ACTEUR GLOBAL

L'Union européenne constitue un acteur singulier des relations internationales, dans la mesure où elle cherche à s'affirmer comme un acteur global, ce qu'elle est une des rares organisations internationales,

(59) Cf. U. CANDAS / A. MIRON, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *JDI*, n°3, juil. 2011, chron. 8.

(60) Cf. par exemple la Décision 2010/656/PESC du Conseil du 20 octobre 2010 renouvelant les mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Côte-d'Ivoire, *JOUE* L 285, 30 oct. 2010, p. 28, spéc. l'article 4 : « *Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes désignées* » dans la liste annexée à la décision.

si ce n'est la seule, à pouvoir être (61). Plus fréquemment abordé par la Science politique, notamment anglo-saxonne, l'acteur global peut se définir comme un acteur disposant d'« *un système de valeurs qui oriente l'action ; la capacité de formuler des politiques ; la disposition de moyens d'agir* » (62). D'un point de vue plus juridique, on peut considérer qu'un acteur global doit être en mesure d'assurer la mise en cohérence de ses valeurs, des objectifs et des instruments de son action. Analysée à l'aune des mesures restrictives, l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur global permet de faire deux observations : d'une part, ces mesures contribuent à l'affirmation de l'Union en tant que puissance normative au service de la promotion des valeurs qui la fondent. D'autre part, l'efficacité de ces mesures dépend étroitement du cadre dans lequel elles s'insèrent. Dès lors, c'est la capacité de l'Union à mettre ces mesures en cohérence avec les autres instruments (politiques/diplomatiques, économiques, financiers, voire militaires) d'action extérieure qui constitue la marque la plus probante de sa spécificité.

La mise en cohérence des mesures restrictives avec les valeurs et les principes fondateurs de l'Union

L'action de l'Union européenne sur la scène internationale revêt une dimension fortement axiologique et est orientée autour de la promotion et du respect de certains principes (63), l'Union aspirant à se présenter au monde comme une « *Union of values* » (64). L'article 3§5 TUE prévoit que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs* ». De même, l'article 21 TUE, qui détermine les objectifs à l'aune desquels s'élabore l'action extérieure de l'Union, prévoit que celle-ci « *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* ». Le vecteur de l'affirmation de ces valeurs et de ces principes reste, pour l'UE, la règle de droit. En ce sens, les mesures restrictives constituent des instruments relativement bien adaptés aux ambitions de l'Union européenne. Il s'agit en effet d'actes normatifs – qui, par nature, prescrivent ou interdisent un comportement – qui correspondent à son statut affiché de puissance normative sur la scène internationale. La doctrine a de longue date mis en évidence cette place particulière qu'ambitionne l'Union européenne dans

(61) Cf. E. NEFRAMI, *op. cit.*, spec. pp. 12-17 ; C. CREMONA, « The Union as a global actor: roles, models and identity », *CML Rev.*, vol. XLI, 2004, pp. 552-573 ; C. BRETHERTON / J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 1999.

(62) C. FRANCK, « L'action extérieure de l'Union européenne : acteur global, profil politique et présidence française », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *La Relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruylant, 2011, p. 252.

(63) Sur la promotion de « *valeurs-principes* » identitaires de l'UE, cf. I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », in E. NEFRAMI, *Objectifs et compétences*, Bruylant, 2013, pp. 265-292, spéc. pp. 272-277.

(64) M. CREMONA, « Values in the EU Constitution: the external dimension », *CDDRL Working Paper*, n°26, nov. 2004, p. 1. Cf. également L. POTVIN-SOLIS, *Les Valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2014.

les relations internationales (65) : confrontée à la difficulté de peser sur les enjeux mondiaux, notamment sécuritaires, pour des raisons tant internes qu'externes, l'Union existe sur la scène internationale principalement par les normes qu'elle crée, qu'elles soient unilatérales ou conventionnelles. Cet ancrage de l'Union sur la règle de droit – qui correspond assez bien à ce qui définit l'Union au plan interne – lui permet de compenser les lacunes de sa puissance politique.

Ce positionnement – dans lequel certains ont pu voir la marque de sa faiblesse (66) – a été intégré par l'Union européenne elle-même. C'est ainsi que, dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement affirment : « *Nous nous donnons pour objectif de construire [...] un ordre international fondé sur un ensemble de règles* » (67). Dès lors, qu'elles soient impulsées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou qu'elles soient autonomes, les mesures restrictives matérialisent cette volonté normative et favorisent l'affirmation d'une certaine identité de l'Union sur la scène internationale. A cet égard, l'inscription de son action dans un cadre respectueux du droit international vient légitimer son action : cette dernière repose sur la promotion d'un « *multilatéralisme véritable* » (68) qui accorde un rôle primordial aux organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU), et promeut le droit international comme cadre de référence de la sécurité internationale. Le respect du droit international n'est pas seulement un principe d'action de l'Union, il en constitue également un objectif aux termes de l'article 21§2 TUE (69). A cet égard, les mesures restrictives sont, elles-mêmes, des instruments de réalisation de cet objectif, comme en témoignent les sanctions adoptées à l'encontre de la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne, en réaction à la violation de la souveraineté territoriale de l'Ukraine, notamment suite à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol (70).

Les éléments constitutifs des valeurs fondant l'Union, qui sont qualifiés de « *principes* » aux termes de l'article 21 TUE et qu'elle entend « *promouvoir dans le reste du monde* » (71), sont essentiellement les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. En « *constitutionnalisant* » ces éléments, le Traité de Lisbonne affiche donc une cohérence entre ce

(65) Z. LAIDI, *La Norme sans la force*, Presses de Sciences Po, 2013 (3^e éd.), 303 p.

(66) R. KAGAN, *La Puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003.

(67) Conseil européen, Stratégie européenne de sécurité, 12 déc. 2003.

(68) *Idem*.

(69) Parmi les objectifs de l'action extérieure de l'Union listés à l'article 21§2 TUE figure celui de « *consolider et soutenir [...] les principes du droit international* ».

(70) Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des mesures restrictives en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *JOUE* L 183, 24 juin 2014, p. 70, complétée par le Règlement (UE) n°1351/2014 du Conseil du 18 décembre 2014, portant sur le même objet, *JOUE* L 345, 19 déc. 2014, p. 46.

(71) Art. 21§1 TUE.

qu'est l'Union, ce qui la fonde au plan interne (72), et ce qui constitue la « doctrine » de son action extérieure. A cet égard, les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne peuvent être considérées comme un instrument de promotion des valeurs de l'Union sur la scène internationale, dont celles de préservation de la paix, du respect des droits de l'homme et de la démocratie. Cette ambition se retrouve le plus souvent dans les considérants des actes (décisions PESC et règlements) imposant des mesures restrictives à l'égard des pays tiers. C'est le cas par exemple des sanctions adoptées à l'égard de la Libye, qui font de la « réussite de la transition politique du pays » (73) un des objectifs des mesures adoptées. En Afrique, un certain nombre de mesures restrictives sont motivées par des situations de violations des droits de l'homme ou d'accompagnement d'une transition politique démocratique pacifique : ce fut le cas par exemple pour les mesures adoptées à l'encontre de l'Erythrée (74) ou du Soudan du Sud (75). D'ailleurs, l'objectif de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques qui sous-tendent l'adoption de ces mesures pourrait être davantage systématisé dans les mesures restrictives, le Conseil se limitant trop souvent, lorsque c'est pertinent, à un simple rappel des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Enfin, le respect des droits de l'homme n'est pas seulement une valeur ou un objectif que l'Union cherche à promouvoir ou à imposer aux tiers ; il est également une exigence interne à l'Union, qui conditionne la légalité des mesures adoptées, ainsi qu'en témoigne l'abondant contentieux conduisant le juge de l'Union à contrôler et, le cas échéant, à annuler des mesures restrictives pour violation de certains droits fondamentaux (76).

La mise en cohérence des mesures restrictives avec les autres instruments de l'action extérieure de l'Union

Quel que soit le domaine d'intervention de l'Union européenne, la nécessité d'inscrire son action dans un cadre global et cohérent revient comme un *leitmotiv*. Dès 2004, le Conseil se disait « déterminé à utiliser l'instrument des sanctions dans le cadre d'une action globale intégrée, qui devrait inclure le dialogue politique, des mesures d'incitation et la conditionnalité et pourrait même aller, en dernier recours, jusqu'à la mise en œuvre de mesures coercitives conformément à la charte des Nations

(72) Cf. art. 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ».

(73) Décision (PESC) 2015/818 du Conseil du 26 mai 2015 modifiant la décision 2011/137/PESC concernant certaines mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE L 129, 27 mai 2015, considérant 10.

(74) Décision 2010/127/PESC du Conseil du 1^{er} mars 2010 concernant certaines mesures restrictives à l'encontre de l'Erythrée, JOUE L 51, 2 mars 2010, p. 19.

(75) Décision (PESC) 2015/740 du Conseil du 7 mai 2015 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Soudan du Sud et abrogeant la décision 2014/449/PESC, JOUE L 117, 8 mai 2015, p. 52.

(76) Cf. les références doctrinales citées en note 5.

Unies » (77). Plus récemment, il énonçait que les mesures restrictives devaient être adoptées « *dans le respect de la stratégie globale de l'UE à l'égard du pays tiers concerné* » (78) et qu'elles « *devraient s'inscrire dans le cadre d'une action intégrée et globale, qui devrait inclure un dialogue politique, des mesures complémentaires et d'autres instruments* » (79).

En tant qu'instrument de réaction à une situation de crise ou de violation du droit international et pour atteindre leur but, qui est de susciter un changement de politique ou d'activité de la part d'un pays tiers ou de particuliers visés, les mesures restrictives ne sauraient être des instruments isolés et ne sauraient suffire à elles seules à lutter contre les phénomènes qu'elles prétendent combattre. Dès lors, elles ne peuvent être qu'un élément parmi d'autres d'une action plus globale de l'Union européenne. Pour ce faire, elles doivent nécessairement être articulées avec les autres instruments, unilatéraux ou conventionnels, susceptibles d'être mobilisés par l'Union européenne dans le cadre de ses politiques externes, notamment sa politique de sécurité et de défense, sa politique de coopération au développement et ses actions en matière de coopération financière et technique. A cet égard, on peut remarquer que, dans de nombreux Etats faisant l'objet de mesures restrictives de la part de l'Union européenne, se déploie également une mission militaire ou civile de gestion de crises au titre de la PESD. C'est le cas, par exemple, en Afghanistan, en Libye, au Mali, en République démocratique du Congo, en Somalie et en Ukraine.

De plus, les mécanismes de conditionnalité, incitative et coercitive, peuvent également accompagner les mesures restrictives adoptées. Certes, la conditionnalité démocratique prévue dans les accords externes conclus avec les Etats tiers donne rarement lieu à sanctions (80), sauf dans le cas particulier du partenariat UE-ACP. L'article 96 de l'Accord de Cotonou (81) organise en effet une procédure de consultation pouvant conduire à des « *mesures appropriées* » à l'égard d'un Etat qui ne respecterait pas les fondements de sa relation avec l'UE. Plusieurs Etats africains faisant l'objet de mesures restrictives (tels que, par exemple, la Guinée-Bissau ou la Côte-d'Ivoire) ont vu également s'appliquer à leur égard l'article 96 de

(77) Conseil de l'UE, Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions), 7 juin 2004, doc. 10198/1/04, p. 2.

(78) Conseil de l'UE, *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, doc. 11205/12, 15 juin 2012, 57 p., p. 5.

(79) *Idem*, p. 44.

(80) Cette forme de conditionnalité se traduit par l'insertion dans les accords de clauses dites « élément essentiel », faisant du respect des principes démocratiques et de la démocratie une condition essentielle de l'application de l'accord par chaque partie. En vertu de l'article 69 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la violation par une partie d'une clause de ce type autorise l'autre partie à suspendre, voire à interrompre, unilatéralement la mise en œuvre de l'accord.

(81) L'Accord de Cotonou relatif au Partenariat entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part et les 77 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) d'autre part a été révisé pour la dernière fois le 25 juin 2010 à Ouagadougou, *JOUE* L 287, 4 nov. 2010, p. 3.

l'Accord de Cotonou. S'agissant des instruments unilatéraux, l'instrument de stabilité (82) peut également être mobilisé, à titre complémentaire des mesures restrictives, pour assurer un « *soutien à la mise en place d'institutions publiques et pluralistes* » (83), y compris le renforcement « *des autorités judiciaires chargées de lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et toutes les formes de trafic illicites* » (84). Plus largement, la cohérence entre les mesures restrictives et les autres instruments financiers d'action extérieure de l'Union est désormais renforcée dans le cadre des nouveaux instruments d'aide financière et technique applicables pour la période budgétaire 2014-2020 (85). En effet, à la différence des instruments de la période précédente (2007-2013), le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et le respect du droit international ne s'accompagne plus de mécanismes de sanctions. Il n'est donc désormais plus possible, sur le fondement des nouveaux instruments, de suspendre l'octroi d'une aide en cas de violation des principes énoncés ci-dessus. Dès lors, c'est sans doute l'article 215§1 TFUE qui constitue désormais le cadre juridique général pour l'adoption des mesures restrictives à l'égard de pays tiers : il devrait donc pouvoir être également mobilisé pour la suspension d'une aide accordée au titre d'un instrument unilatéral.

Les exemples de la mobilisation par l'Union de presque toute la palette de ses instruments en réaction à une situation de crise internationale sont nombreux. On peut évoquer ceux des crises en Ukraine et en Syrie. En Ukraine, les nombreuses réactions officielles, portées par les institutions de l'Union ou par les Etats membres, ont d'abord unanimement condamné la répression contre les manifestations pro-européennes au déclenchement de la crise et les mesures liberticides qui les ont accompagnées. Puis, elles ont tout aussi fermement condamné l'action de la Russie, c'est-à-dire l'annexion de la Crimée et de Sébastopol et les interventions militaires en territoire ukrainien directement ou par le soutien aux séparatistes du Donbass. Incontestablement, la solidarité dans le discours a facilité l'action concrète et, à cet égard, l'UE a adopté une série relativement impressionnante et très diversifiée d'instruments. Au premier chef, la crise a généré de nombreuses mesures restrictives qui ont visé d'abord

(82) Règlement (UE) n°230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un Instrument contribuant à la stabilité et à la paix, *JOUE L 77*, 15 mars 2014, p. 1.

(83) *Idem*, art. 3§2.

(84) *Ibid.*

(85) Il s'agit des 6 instruments suivants : l'Instrument de partenariat pour la coopération avec les tiers, l'Instrument pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix, l'Instrument d'aide de pré-adhésion, l'Instrument européen de voisinage et l'Instrument de coopération au développement. L'ensemble de ces instruments a été publié au *JOUE L 77*, 15 mars 2014. Pour une présentation générale des nouveaux instruments, cf. I. BOSSE-PLATIÈRE / M. C. CADHILAC / C. FLAESCH-MOUGIN / A. HAMONIC, « La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'aide extérieure », *RTD. Eur.*, n°3, juill.-sept. 2014, pp. 619-648.

l'Ukraine de Viktor Ianoukovitch (86), puis la Russie (87) Bien qu'étant fortement médiatisées, ces mesures sont cependant loin de constituer les seuls instruments mobilisés par l'Union. Certains visent à sanctionner ou à exercer des pressions sur la Russie : il en est ainsi de la suspension des négociations relatives à un nouvel accord avec la Russie – visant à remplacer l'APC de 1997 – et de la suspension des discussions en vue de la signature d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas entre l'UE et la Russie. D'autres mesures ont été adoptées afin de soutenir l'Ukraine. Elles ont pris la forme d'une assistance économique et financière (88) et également d'une mission dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense, visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (89). L'Union a également apporté son soutien aux autres organisations et enceintes internationales impliquées dans la gestion du conflit : elle a ainsi envoyé des observateurs en appui de la mission mise en place par l'OSCE.

Enfin, on pourra également souligner l'importance accordée par l'Union à la signature de l'accord d'association avec l'Ukraine qui, on s'en souvient, avait été l'élément déclencheur de la crise. Cette signature a pu avoir lieu au printemps 2014 (mars et juin) et l'accord a été approuvé par les parlements européen et ukrainien concomitamment en septembre 2014. Il est clair qu'une fois le changement politique opéré en Ukraine, l'UE a fait de la poursuite du processus de signature de l'accord et de sa mise en application provisoire un élément de son intervention dans la gestion de la crise. Ce choix n'était pas anodin, dans la mesure où il permet d'arrimer l'Ukraine à son espace économique (90) et de contrecarrer le projet russe de création d'une Union douanière eurasiennne.

L'exemple de la crise en Syrie est également symptomatique de la capacité de l'Union à mobiliser l'ensemble de ses instruments en réaction à une crise, les mesures restrictives n'étant qu'un élément de ces instruments. Ainsi, la Commission et la Haute Représentante ont proposé

(86) Il s'agissait essentiellement de sanctions ciblées à l'encontre de personnalités proches du pouvoir : elles prennent la forme de gel des avoirs financiers et d'interdiction de visas.

(87) A partir de l'annexion de la Crimée, les sanctions ont été aussi bien économiques (restrictions des importations et exportations affectant certains produits) que ciblées (visant certaines personnalités russes engagées aux côtés des séparatistes ukrainiens).

(88) En mars 2014, adoption d'un programme de soutien à l'économie ukrainienne : d'un montant de 11 milliards d'euros, financé (à hauteur de 3 milliards) par le budget de l'UE et (pour 8 milliards) par les institutions financières liées à l'UE (BEI et BERD). Ce programme est complété par un mécanisme de coordination internationale des donateurs (FMI et Banque mondiale). Toujours en 2014, l'UE a adopté un régime commercial préférentiel pour 2014, avec allègement des droits de douane pour certaines marchandises en provenance d'Ukraine. Enfin, plus récemment, en avril 2015, l'UE met à disposition de l'Ukraine une assistance macro-financière d'un montant maximal de 1,8 milliard d'euros pour 2 ans (versé à l'Ukraine sous forme de prêts). Cf. F. Martucci, « La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne », *JDI*, n°3, juil. 2014.

(89) Décision 2014/486/PESC du Conseil du 22 juillet 2014 relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), *JOUE* L 217, 23 juil. 2014, p. 42.

(90) L'accord prévoit la mise en place, entre l'UE et l'Ukraine, d'une zone de libre-échange complet et approfondi.

en 2013 une approche globale à l'égard de la Syrie (91), prolongée en 2015 par une stratégie régionale (92) qui identifie, parmi les moyens possibles d'action de l'UE, non seulement les démarches politiques et diplomatiques visant à désamorcer les tensions régionales, mais également l'accentuation des mesures restrictives appropriées à l'encontre du régime de Bassar el Assad (93). Outre ces mesures, la réaction de l'UE face à la crise syrienne a donc été multiforme et s'est accompagnée d'une suspension partielle de l'accord de coopération CEE-Syrie datant de 1977 (94), d'un gel des négociations de l'accord d'association, de la suspension des programmes de coopération bilatérale UE-Syrie au titre de l'instrument européen de voisinage, d'une suspension de toutes les opérations de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de son assistance technique et d'un engagement de 860 millions d'euros d'aide humanitaire en faveur de la population syrienne (95).

On le voit, la singularité de l'UE sur la scène internationale réside dans sa capacité à recourir à une palette instrumentale très diversifiée face à une situation de tension internationale. Ni les Nations Unies, ni l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et encore moins l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) n'ont cette capacité. Les mesures restrictives sont un de ces instruments, parmi d'autres, dont il convient naturellement de ne pas surestimer les résultats intrinsèques. D'un point de vue juridique, leur efficacité dépend essentiellement de la capacité de l'Union européenne à mettre en cohérence les différents outils dont elle dispose. Et les exemples précités de l'Ukraine ou de la Syrie, Etats dans lesquels les situations de crise perdurent, sont particulièrement emblématiques de la difficulté à réussir cette mise en cohérence car la mobilisation conjointe de différents instruments masque difficilement la difficulté de l'Union à se faire entendre et à proposer des solutions durables à ces conflits. En effet, d'un point de vue politique, il manque trop souvent à l'Union la capacité de définir, à l'égard de la situation et/ou de l'Etat concernés, une stratégie claire, son action restant, face à des enjeux politiques majeurs, dépendante de ses Etats membres (96) et de leurs intérêts. Et c'est sans doute la mission principale – si ce n'est la

(91) Commission européenne / Haute Représentante, *Communication conjointe. Vers une approche globale de l'UE face à la crise syrienne*, JOIN (2013) 22, 24 juin 2013, 26 p.

(92) Commission européenne / Haute Représentante, *Communication conjointe au PE et au Conseil. Eléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace du constitutif Daech*, JOIN (2015) 2, 6 fév ; 2015, 35 p.

(93) *Idem*, p. 16.

(94) Décision 2011/523/UE du Conseil du 2 septembre 2011, *JOUE* L 228, 3 sept ; 2011, p. 19. La suspension de l'accord n'est pas sans poser des problèmes juridiques en droit international ? dans la mesure où cet accord ne contenait pas de clause « élément essentiel ».

(95) Cf. la fiche d'information *L'Union européenne et la Syrie*, 4 juin 2013, doc. 128767, 5 p.

(96) Cf. la résolution du Parlement européen du 2 février 2012, Politique cohérente vis-à-vis des régimes autoritaires contre lesquels l'Union européenne applique des mesures restrictives, P7_TA(2012)0018, 9 p.

plus essentielle – de la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (97) et son Service européen pour l'action extérieure (98) que de parvenir à assurer cette cohérence dans toutes ses dimensions, à la fois horizontale et verticale.

(97) Art. 18§4 TUE.

(98) Art. 27§3 TUE.

