

Sous la direction de
Myriam BENLOLO-CARABOT
Ulaş CANDAS
Eglantine CUJO

UNION EUROPÉENNE
ET DROIT INTERNATIONAL

En l'honneur de Patrick DAILLIER

CEDIN

Editions PEDONE
PARIS

2012

CHAPITRE 1.

L'UNION EUROPÉENNE ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

L'utilisation politique par la Communauté des « sanctions » commerciales datent du début des années 1980, avec les mesures adoptées à l'encontre de l'URSS suite à son intervention dans la crise polonaise et de l'Argentine dans la crise des Malouines. Si, dans les premiers temps, la compétence de la Communauté en la matière a pu faire l'objet de sérieuses contestations, la pratique récurrente et efficace du recours aux sanctions économiques à des fins politiques d'un côté, et l'instauration progressive d'une politique étrangère et de sécurité commune, de l'autre, ont fini par consolider la place de l'Union comme un interlocuteur crédible dans le domaine du maintien de la paix. Les sanctions adoptées dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme international illustrent parfaitement le rôle que l'Union est capable de jouer dans le renforcement de la paix et la sécurité internationales (Section 1). Ce rôle est d'autant plus important que l'Union participe depuis 2003, souvent avec efficacité, aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (Section 2).

SECTION 1 – LES SANCTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

ALAIN PELLET*

Contrairement à d'autres organisations régionales comme l'OEA ou l'Union africaine¹, l'UE n'a pas une vocation globale et la Communauté européenne n'avait, au moins jusqu'à l'adoption du Traité de Maastricht, aucune compétence explicite en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Et c'est, au départ, sur une base empirique que la Communauté a mené une politique de sanctions à l'encontre d'Etats tiers dont le comportement menace la paix et la sécurité internationales². « A l'origine, à défaut d'un article spécifique, la question

* Professeur à l'Université Paris Ouest – Nanterre La Défense, ancien directeur du CEDIN, ancien Président de la Commission du droit international. L'auteur adresse ses vifs remerciements à Alina MIRON, chercheuse au CEDIN, pour son aide dans la préparation de cette contribution et ses réflexions critiques et stimulantes.

¹ L'article 23, paragraphe 2, de l'Acte constitutif de l'Union africaine (2000) prévoit des sanctions contre les Etats membres ne se conformant pas à ses « décisions et politiques », mais pas contre les tiers ; voir V. D.L. TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement : potentialités et mesures de renforcement », *African Yearbook of International Law*, 2004, pp. 255-308. La Charte de l'OEA ne comporte aucune disposition pertinente à cet égard.

² Cette contribution porte uniquement sur les mesures coercitives de l'Union européenne qui n'impliquent pas l'utilisation de la force armée. La participation intensive de l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix soulève d'épineuses questions juridiques relatives aux compétences

des sanctions faisait l'objet d'une concertation entre les Etats membres sur la base de l'article 297 (ex-224 CEE, devenu article 347 TFUE)³, puis des mesures pouvaient être prises par la Communauté dans le cadre de la politique commerciale commune sur la base de l'article 133 (ex-113, devenu 207 TFUE) »⁴.

C'est néanmoins sur cette base fragile que l'UE a développé une pratique abondante de sanctions qui n'a été consacrée qu'en 1992 lors de l'adoption du Traité de Maastricht, dont l'article 301 – devenu l'article 215 du TFUE – règlemente, de manière très générale et vague⁵, l'adoption de « mesures restrictives » à l'égard des pays tiers. Cette disposition ne fait pas de distinction entre les sanctions prises en application d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte et celles adoptées par l'Union de son propre chef. Au demeurant, en dépit de leurs fondements juridiques distincts (§ 1), les modalités (§ 2) et les conditions de validité (§ 3) des unes et des autres ne diffèrent guère.

§ 1 – Les fondements juridiques des sanctions de l'UE

Les sanctions prises en application du chapitre VII de la Charte et celles qui sont adoptées par l'Union européenne sans injonction ni autorisation du Conseil de sécurité posent cependant des problèmes assez différents en ce qui concerne leurs fondements (au moins au regard du droit international) – étant entendu qu'il n'est pas toujours évident d'établir une distinction claire entre les unes et les autres. Tel est surtout le cas pour ce que l'on peut appeler les sanctions « complémentaires »⁶ et, dans une certaine mesure, pour les sanctions au départ

de l'Union en la matière, et à leur agencement avec le mandat exclusif du Conseil de sécurité, mais les fondements juridiques et les modalités de mise en œuvre de ces opérations s'avèrent par trop différents de ceux relatifs aux sanctions « pacifiques » pour décourager toute tentative de systématisation dans le cadre de cette section. Pour une mise en relief de ces problématiques, on lira avec intérêt le cours de P. DAILLIER à l'Académie de droit international de La Haye, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, vol. 314, 2005, pp. 237-430 ou celui de L. BOISSON DE CHAZOURNES, « *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles* », *RCADI*, vol. 347, 2010, pp. 79-406. Voir également la contribution de C. POULAIN dans cet ouvrage (« La participation de l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix »), *infra*, Section 2 de ce chapitre.

³ Aux termes de l'article 247 du TCE (aujourd'hui 347 du TFUE) : « Les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un Etat membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

⁴ J.-P. JACQUÉ, « L'Union européenne et les sanctions décidées par l'Organisation des Nations Unies », in R. MEHDI (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris, 2000, p. 64.

⁵ Voir aussi l'article 75 TFUE en ce qui concerne la prévention du et la lutte contre le terrorisme.

⁶ Voir par exemple la Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (*JO L* 58 du 3 mars 2011, pp. 53-62) dont les points 3 et 4 du Préambule énoncent : « (3) Le 26 février 2011, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (...) a adopté la résolution 1970 (...), qui instaure des mesures restrictives à l'encontre de la Libye ainsi que des personnes et entités ayant participé à la commission de violations graves des droits de l'homme contre des personnes, y compris à des attaques, en violation du droit international, contre des populations ou des installations civiles. (4) Compte tenu de la gravité de la situation en

autonomes mais endossées et prolongées ensuite par le Conseil de sécurité comme cela s'est produit par exemple dans le cadre de la crise yougoslave, dans laquelle l'embargo européen sur les armes a précédé les sanctions du Conseil de sécurité⁷. Toutefois, dans l'une comme dans l'autre de ces deux hypothèses, une ventilation est possible : les « mesures restrictives » de l'UE seront soumises aux règles de l'article 215 TFUE, les sanctions du chapitre VII le seront en outre à celles qui leur sont applicables en propre⁸.

I – Les sanctions de l'UE en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies

L'UE n'étant pas membre des Nations Unies (et donc pas partie à la Charte), elle n'est pas tenue en tant que telle de mettre en œuvre les principes de la Charte ni les décisions des organes de l'ONU⁹. Comme l'a relevé à juste titre le TPI dans la première affaire *Kadi* :

« à la différence de ses Etats membres, la Communauté en tant que telle n'est pas directement liée par la charte des Nations Unies et (...) elle n'est dès lors pas tenue, en vertu d'une obligation du droit international public général, d'accepter et d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité, conformément à l'article 25 de ladite charte »¹⁰.

Néanmoins, aux termes des articles 2, paragraphe 5, et 21 TUE, l'Union s'est engagée au « respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international » et, conformément à l'article 42, paragraphe 1, elle peut avoir recours à la capacité opérationnelle que lui reconnaissent ses Membres « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies ». Au surplus, par la Déclaration n° 13 sur la politique étrangère et de sécurité commune annexée au Traité du 13 décembre 2007, la Conférence de Lisbonne a souligné :

Libye, l'UE estime qu'il est nécessaire d'instituer des mesures restrictives supplémentaires » ; voir aussi la Décision 2010/800/PESC du Conseil du 22 décembre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée et abrogeant la position commune 2006/795/PESC dont les points 4 et 5 du Préambule prévoient : « (4) Conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la position commune 2006/795/PESC, le Conseil a procédé à un réexamen complet des listes de personnes et entités, figurant aux annexes II et III de ladite position commune, auxquelles s'appliquent son article 3, paragraphe 1, points b) et c), et son article 4, paragraphe 1, points b) et c). Le Conseil en a conclu que les personnes et entités concernées devraient continuer à faire l'objet de mesures restrictives. (5) Le Conseil a identifié d'autres personnes et entités qui devraient faire l'objet de mesures restrictives ».

⁷ Voir l'embargo imposé par le Conseil des ministres le 5 juillet 1991 (lettre en date du 5 juillet 1991 (S/22775) de la présidence grecque de la CE au Conseil de sécurité) et la Résolution 713 (1991) du CS du 25 septembre 1991.

⁸ Voir l'arrêt du TPICE, 14 octobre 2009, *Melli-Bank c. Conseil*, aff. T-390/08, spéc. §§ 46 et 47 ; voir également TPICE, 9 juillet 2009, *Melli Bank (Melli Bank I)*, aff. jointes T-246/08 et T-332/08, §§ 94 à 99.

⁹ Il en va ainsi même lorsque le Conseil de sécurité s'adresse directement aux organisations régionales comme c'est le cas par exemple de la résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005 (*Rapports du Secrétaire général sur le Soudan*) ou 1977 (2011) du 20 avril 2011 (*Non-prolifération des armes de destruction massive*).

¹⁰ TPICE, 21 septembre 2005, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, § 192.

PARTIE II. TITRE 2. L'ACTION DE L'UE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

« 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 ».

Si donc l'Union est liée, au plan international, par les mesures coercitives des Nations Unies, ce n'est pas en vertu d'obligations conventionnelles¹¹ lui incombant mais du fait de cette Déclaration et du Traité de Lisbonne qui, au regard des Etats tiers, constituent des actes unilatéraux obligatoires liant les Etats membres¹². Il reste que, pour reprendre les termes de l'arrêt de 2008 de la CJCE dans l'affaire *Kadi I* :

« 291 les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international^[13] (...).

292 De plus, la Cour a jugé que les compétences de la Communauté prévues aux articles 177 CE à 181 CE en matière de coopération et de développement doivent être exercées dans le respect des engagements pris dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales (arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil, aff. C-91/05, non encore publié au Recueil, point 65 et jurisprudence citée).

293 Le respect des engagements pris dans le cadre des Nations Unies s'impose tout autant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, lors de la mise en œuvre par la Communauté, par l'adoption d'actes communautaires pris sur le fondement des articles 60 CE [75 TFUE] et 301 CE [215 TFUE], de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations Unies.

294 Dans l'exercice de cette dernière compétence, la Communauté se doit en effet d'attacher une importance particulière au fait que, conformément à l'article 24 de la charte des Nations Unies, l'adoption, par le Conseil de sécurité, de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte constitue l'exercice de la responsabilité principale dont est investi cet organe international pour maintenir, à l'échelle mondiale, la paix et la sécurité, responsabilité qui, dans le cadre dudit chapitre VII, inclut le pouvoir de déterminer ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir »¹⁴.

¹¹ La théorie de la succession fonctionnelle ou succession *de facto* élaborée par la CJCE dans le célèbre arrêt *International Fruit Company* (12 décembre 1972, aff. jointes C-21/72 et C-24/72) a été reprise par le TPI dans l'affaire *Kadi I* (aff. T-315/01, *op. cit.* §§ 192 à 198), mais n'a plus les faveurs de la Cour qui l'a répudiée dans son arrêt du 3 septembre 2008 dans la même affaire (Grande chambre, *Kadi c. Conseil*, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, § 192) (pour un autre exemple récent de rejet de cette théorie, voir par ex. : CJCE, 3 juin 2008, *Intertanko*, aff. C-308/06).

¹² CIJ, arrêt, 20 septembre 1974, *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, *Rec.*, 1974, p. 472, § 46. Voir aussi CDI, les principes 1 à 4 des *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des Etats susceptibles de créer des obligations juridiques* (Rapport de la CDI, *Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 10 (A/61/10)*, pp. 385-391).

¹³ Voir CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, § 9, ainsi que CJCE, 16 juin 1998, *A. Racke GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, aff. C-162/96, § 45.

¹⁴ CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c. Conseil*, *op. cit.* note 11, §§ 291-294.

Au surplus, tous les Etats membres de l'UE le sont aussi des Nations Unies. A ce titre, ils ont l'obligation d'appliquer les « mesures » (couramment appelées « sanctions ») prises par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte¹⁵ et, conformément à l'article 103 de celle-ci, les obligations en découlant prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international – y compris des traités communautaires. Aux termes de l'article 41 de la Charte, ces sanctions « peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication... ». Nombre de ces mesures relèvent de la compétence exclusive¹⁶ ou préemptée de l'Union ; lorsque tel est le cas, il semblerait logique que, pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Charte, les Etats membres aient l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'UE mette en œuvre les sanctions obligatoires décidées par le Conseil de sécurité¹⁷.

Mais les choses sont plus compliquées car les règles applicables aux sanctions du chapitre VII ont été alignées sur celles issues de la pratique (juridiquement douteuse) qui a été suivie en matière de sanctions décidées par la Communauté indépendamment de toute décision du Conseil de sécurité qui a, en quelque sorte « décommunautarisé » la politique européenne des sanctions pour la rattacher partiellement – ce n'est pas vrai en matière de contrôle juridictionnel – à la PESC, puisque les dispositions des articles 215 et 75 TFUE – qui impliquent l'adoption d'une décision PESC – s'y appliquent au même titre qu'aux sanctions autonomes¹⁸.

Il n'en reste pas moins, ainsi que l'a relevé le TPI dans l'affaire *Kadi I* qu'

« il y a lieu de considérer, d'une part, que la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses Etats membres en vertu de la charte des Nations Unies ni entraver leur exécution et, d'autre part, qu'elle est tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses Etats membres de se conformer à ces obligations »¹⁹.

Du fait de cette imbrication des fondements internationaux et communautaires justifiant (et imposant) la mise en œuvre des sanctions du chapitre VII par l'UE, la sanction ne peut être définie comme le fait de la seule Union ; elle est « le fruit

¹⁵ Voir l'article 25 de la Charte : « Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

¹⁶ Voir les articles 2, 3, 4, 5 et 6 du TFUE.

¹⁷ Voir P. J. KUIJPER, « Les mesures commerciales à l'encontre d'Etats tiers. Tendances de la pratique », in I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris, 2006, p. 85.

¹⁸ Voir *infra*, § 3.

¹⁹ TPICE, 21 septembre 2005, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, § 254. Pour une critique nuancée du raisonnement du Tribunal, qui n'est, en effet, pas exempt de contradictions, voir M. FORTEAU, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte », in R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies : Constitution mondiale*, Pedone, Paris, 2006, pp. 148-150 ou G. DE BURCA, « The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi* », *Harvard International Law Journal*, vol. 51, 2010, pp. 19-20.

d'une double médiation : celle des Etats comme organes d'exécution des décisions du Conseil de sécurité, puis celle des organes de l'Union européenne comme organes d'exécution des obligations étatiques »²⁰.

« Par l'intermédiaire de l'Union européenne, les Etats membres défèrent à l'obligation qui résulte pour eux de leur appartenance parallèle à l'Organisation des Nations Unies (art. 25 de la Charte). L'adoption d'une décision PESC (UE), c'est-à-dire sur le mode intergouvernemental, préalablement à la phase communautaire (CE), met en évidence le rôle de pivot joué par les Etats dans cette procédure. Si le recours au droit communautaire s'impose aux Etats comme moyen de mise en œuvre des obligations étatiques vis-à-vis des Nations Unies, c'est en raison du transfert à la Communauté européenne des compétences étatiques correspondant matériellement au domaine des mesures adoptées par le Conseil de sécurité »²¹.

Au demeurant, le filtre de la phase PESC permet aux Etats de conserver le contrôle des sanctions. C'est donc davantage pour des raisons d'opportunité et non sur la base d'une obligation juridique que, selon la formule consacrée, « la Communauté et ses Etats membres [conviennent] de recourir à un instrument communautaire afin de garantir, entre autres, une application uniforme, dans la Communauté, de certaines des mesures décidées par le Conseil de sécurité »²².

II – Les sanctions autonomes de l'UE

Quelles que puissent être les polémiques portant sur les fondements juridiques de la mise en œuvre des sanctions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ils sont, en définitive, plus aisés à « découvrir » que ceux des sanctions décidées par l'UE en l'absence de toute habilitation du Conseil de sécurité.

Il semble en effet, *a priori*, qu'il doive en aller des organisations internationales – et l'Union *est* une organisation internationale – comme des Etats : elles ne peuvent « sanctionner » un Etat (ou une autre organisation internationale) que dans trois hypothèses :

- en participant à la mise en œuvre de sanctions décidées par le Conseil de sécurité (hypothèse précédente) ;
- en recourant à des mesures de rétorsion, c'est-à-dire à « des actes de contrainte qui ne comportent pas d'usage de la force armée et sont licites en elles-mêmes au regard du droit international »²³ ; ou
- en adoptant des contre-mesures en réponse à un fait internationalement illicite d'un Etat ou d'une organisation internationale²⁴.

²⁰ H. ASCENSIO, « Les fins de la sanction externe », in I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris, 2006, p. 72.

²¹ *Ibid.*

²² En l'occurrence, il s'agit du Règlement n° 1608/93/CEE du Conseil du 24 juin 1993, instituant un embargo sur certains échanges commerciaux entre la Communauté économique européenne et Haïti.

²³ P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, LGDJ, Paris, 8^{ème} éd., 2009, p. 1055.

Cette dernière hypothèse fait l'objet d'un chapitre distinct du présent ouvrage²⁵ et il convient *a priori* de ne pas confondre les contre-mesures que peut prendre un sujet du droit international à l'encontre d'un autre sujet de droit pour l'amener à s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de sa responsabilité²⁶, avec des sanctions au sens strict du terme²⁷. Il reste que selon l'article 57 du projet d'articles adopté par la Commission du Droit international des Nations Unies en 2011 sur la responsabilité des organisations internationales, cette faculté d'adopter des contre-mesures « est sans préjudice du droit de tout Etat ou de toute organisation internationale habilités » à invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale tout en n'étant pas lésé, à exercer cette faculté « et à prendre des mesures licites à l'encontre de celle-ci afin d'assurer la cessation de la violation ainsi que la réparation dans l'intérêt du tiers lésé, ou des bénéficiaires de l'obligation violée »²⁸. Bien que, contre toute raison, cette disposition, calquée sur l'article 54 des Articles de la CDI sur la responsabilité des Etats²⁹, soit limitée aux seules mesures qui seraient prises par un Etat ou une organisation internationale à l'encontre d'une organisation internationale, il va de soi que le même droit, s'il existe, doit trouver application dans le cas où une organisation internationale entend agir à l'encontre d'un Etat.

Il pourrait y avoir là un fondement en droit international aux sanctions autonomes de l'UE³⁰ : si la paix et la sécurité internationales sont menacées, et quand bien même elle n'aurait pas subi directement un préjudice de ce fait, l'UE – et c'est également vrai de tout Etat ou de toute organisation internationale dès lors qu'elle agit dans le cadre de ses fonctions – peut prendre des mesures licites à l'encontre de l'auteur d'un fait internationalement illicite menaçant ou compromettant la paix et la sécurité internationales.

Il ne peut toutefois en aller ainsi que si les conditions de licéité de telles mesures sont remplies (ce sont les mêmes que celles auxquelles la licéité des contre-mesures est subordonnée³¹) et si l'Union agit dans le cadre de son propre

²⁴ M. Kamto distingue clairement ces deux dernières hypothèses (« Europe intégrée et sanctions internationales : des Communautés européennes à l'Union européenne », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 7, n° 3, 1995, p. 557).

²⁵ Voir, dans le présent ouvrage, la section consacrée aux « réactions de l'Union européenne à l'illicite international », Y. RADI, *supra*, Partie II, Titre 1, Chapitre 3, Section 2.

²⁶ Voir l'article 51 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales adopté en 2011, calqué sur l'article 49 des Articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

²⁷ Voir A. PELLET et A. MIRON, « Sanctions » in R. WOLFRUM (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Max-Planck Institute/Oxford UP, 2012, vol. IX, pp. 1-14.

²⁸ Voir le rapport de la CDI sur sa 64^{ème} session, Assemblée générale, documents officiels, 66^{ème} session, supplément n° 10 (A/66/10).

²⁹ Ces Articles sont annexés à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001.

³⁰ L'article 57 du projet de la CDI est rédigé sous la forme d'une clause sans préjudice ; l'auteur de la présente contribution a la conviction que, lorsque certaines conditions sont réunies, il reflète le droit positif et que l'on peut considérer qu'une organisation internationale comme un Etat peut agir pour la défense des intérêts collectifs de la communauté internationale (voir « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite ; suite – et fin? », *AFDI* 2002, pp. 19-21).

³¹ Voir les articles 51, 54, 55 et 56 du projet de la CDI sur la Responsabilité des organisations internationales.

mandat (principe de spécialité). Or, à vrai dire, cette question du fondement communautaire des sanctions autonomes n'est pas plus simple – et est même plutôt plus délicate, que s'agissant de la mise en œuvre du chapitre VII car si l'on peut considérer que les Etats ont le droit de prendre les mesures visées à l'article 54 des Articles de la CDI de 2001³², il ne s'agit sûrement pas d'une obligation – si bien que le raisonnement suivi à propos des sanctions décidées par le Conseil de sécurité n'est pas transposable en l'espèce.

L'embarras de la Communauté puis de l'UE est d'ailleurs patent si l'on se reporte aux visas des règlements portant sanctions autonomes. Les premières décisions de ce type remontent à 1982 lorsque le Conseil a décidé de sanctions contre l'URSS d'abord (suite à la crise polonaise), contre l'Argentine ensuite (à la suite de la guerre des Falklands) : dans les deux cas, les règlements prononçant les sanctions³³ ont visé le seul article 113 TCE (devenu l'article 207 TFUE) posant le principe de la politique commerciale commune, qui peut, à la rigueur, justifier les *moyens* utilisés (qui relèvent en effet de cette politique) mais ne constitue en aucune manière la justification des compétences de l'Union pour prendre des sanctions³⁴. C'est donc sur une base purement empirique et par souci d'efficacité³⁵ – mais sans fondement juridique sérieux – que, dans un premier temps, les Etats membres ont recouru à la Communauté pour décider et gérer des sanctions dont, au surplus, il n'est pas établi qu'ils eussent pu les mettre en œuvre individuellement. Comme l'a écrit Patrick Daillier : « [I]es solutions juridiques, dans des contextes troublés, sont souvent peu conforme à l'orthodoxie théorique. La recherche de l'efficacité dans l'urgence conduit à des montages compliqués, pour ne pas dire des “bricolage” improvisés »³⁶.

Il est vrai qu'en réalité, « il n'y eut jamais d'utilisation véritablement autonome de l'article 113 CEE qui aurait impliqué un vote à la majorité qualifiée. La décision d'adopter des sanctions économiques et de les lever relevait de la

³² « Le présent chapitre [relatif aux contre-mesures] est sans préjudice du droit de tout Etat, habilité en vertu de l'article 48 [Invocation de la responsabilité par un Etat autre qu'un Etat lésé], paragraphe 1, à invoquer la responsabilité d'un autre Etat, de prendre des mesures licites à l'encontre de ce dernier afin d'assurer la cessation de la violation ainsi que la réparation dans l'intérêt de l'Etat lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée ».

³³ Règlement (CEE) n° 596/82 du Conseil du 15 mars 1982, modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique (*JO L 72* du 16 mars 1982, pp. 15-18) et Règlement n° 877/82/CEE du Conseil du 16 avril 1982, suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine (*JO L 102* du 16 avril 1982, pp. 15-18).

³⁴ Sur les controverses qui ont précédé le recours à l'article 113 pour justifier la compétence de la Communauté en matière de sanctions (et sur la préférence – justifiée – de certains Etats membres pour l'invocation de l'article 224 TCE), voir l'article très éclairant de T. DE WILDE D'ESTMAEL, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », *Droit et société*, vol. 49, 2001, pp. 735-738 ; dans ce même article, l'auteur montre qu'à l'origine « [l']article 113 CEE n'était (...) qu'une astuce juridique qui, en l'occurrence, constituait un atout politique » (pour surmonter l'opposition grecque aux sanctions contre l'URSS) (p. 740).

³⁵ Voir U. CANDAŞ et A. MIRON, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *JDI*, 2011, n° 3, pp. 773-775.

³⁶ P. DAILLIER, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, vol. 314, 2005, p. 263.

CPE »³⁷ (c'est-à-dire de l'article 224 CEE) et qu'avec le temps, le fondement communautaire des sanctions s'est affermi avec l'adoption de l'article 228A du Traité de Maastricht (301 TCE), qui consacre cette combinaison improbable d'un fondement communautaire artificiel et du recours à la CPE, devenue PESC.

La généralisation de celle-ci et l'établissement de la PESD ont en effet permis de donner un semblant de base juridique aux sanctions autonomes en diminuant la pertinence de l'objection fondée sur le principe de spécialité. Dès lors que, conformément au Titre V du TUE (articles 21 à 46 du TUE), l'UE a compétence en matière de politique étrangère et de sécurité commune (quand bien même cette compétence ne relève pas de l'intégration), elle peut prétendre prendre des mesures visant à préserver la paix et la sécurité internationales. Au surplus, le Traité de Maastricht envisageait expressément l'adoption de décisions prévoyant « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers » (art. 228 A). Le texte de cette disposition (devenue avec le Traité d'Amsterdam l'article 301 TCE) est passé dans le premier paragraphe de l'article 215 TFUE, dont le paragraphe 2 prévoit au surplus la possibilité de « mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques », sanctions contre des individus qui ne sont pas liés à un appareil étatique (sanctions ciblées déterritorialisées). Appelée « clause passerelle »³⁸, cette disposition permet de mettre en œuvre par le biais du droit communautaire des mesures décidées dans le cadre de la PESC. Elle constitue aussi un semblant de base juridique à l'adoption de sanctions autonomes par l'UE dans le cadre du droit de l'Union, tout en laissant ouverte celle du fondement de ces mesures au regard du droit international général. Comme le remarque à raison M. de Wilde d'Estmael,

« Cette disposition met fin, sous l'angle du droit communautaire, aux hésitations qui avaient pu apparaître sur la manière d'habiller des oripeaux de la légalité formelle une pratique manifestement guidée par une normativité politique »³⁹.

En outre, deux régimes particuliers reposant sur des fondements distincts doivent être signalés :

- d'une part, l'article 75 TFUE⁴⁰ (ex-article 60 TCE) élabore un régime particulier de sanctions applicables dans le cadre de la lutte contre le terrorisme avec pour objectif de préserver la construction d'« un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents

³⁷ T. DE WILDE D'ESTMAEL, *op. cit.* note 34, p. 746.

³⁸ L. WEITZEL, « Commentaire de l'article 301 », in Ph. LÉGER (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Dalloz-Bruylant, Paris-Bruxelles, 2000, p. 1915.

³⁹ T. DE WILDE D'ESTMAEL, *op. cit.* note 34, p. 755.

⁴⁰ Art. 75, al. 1 : « Lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, définissent un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices 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 ».

systèmes et traditions juridiques des Etats membres »⁴¹ ; du même coup, cette disposition donne indiscutablement compétence à l'UE pour prendre des « mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices 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 » ;

- d'autre part, les clauses droits de l'homme insérées dans les accords de coopération de l'UE, dont l'article 96 de l'Accord de Cotonou (ACP/CEE) de 2000⁴² constituent un exemple particulièrement développé, formalisent et règlent les modalités d'application du principe *non adimpleti contractus* en cas de manquement à une obligation conventionnelle découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit⁴³.

§ 2 – L'adoption et les modalités des sanctions

Qu'elles soient prises en application d'une décision du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou qu'elles constituent des mesures autonomes, les sanctions de l'UE sont toujours adoptées en deux temps, conformément au schéma tracé par l'article 215 TFUE⁴⁴ : dans un premier temps, le Conseil, dans le cadre de la PESC, adopte conformément au chapitre 2 du titre V du Traité sur l'Union européenne une décision prévoyant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers⁴⁵, puis, dans le cadre communautaire cette fois, « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires » et en informe le Parlement européen. L'impulsion politique d'abord, relève nécessairement de la PESC ; l'exécution ensuite, se traduit par des mesures qui relèvent des politiques intégrées.

En d'autres termes, « [d]ans un premier temps, le Conseil [prend] dans le cadre de la PESC une position commune sur le principe même de l'application des

⁴¹ Art. 67, § 1, TFUE.

⁴² Cet accord de partenariat a été modifié à deux reprises, en 2005 et 2010 ; l'article 96 n'a pas été touché par ces modifications.

⁴³ Cette disposition a trouvé application dans plusieurs cas de coups d'Etat (ex : Côte d'Ivoire, Décision du Conseil du 25 juin 2001 concluant les consultations menées avec la Côte d'Ivoire conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, doc. 2001/510/CE, JO L 183 du 6 juillet 2001, pp. 38-41 ; République centra-africaine, voir Décision du Conseil du 24 novembre 2003 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République centrafricaine et adoption de mesures appropriées au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou (doc. 2003/837/CE, JO L 319 du 4 décembre 2003, pp. 13-16). Voir les autres exemples donnés par C. PORTELA, « Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union's Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) Context », *Review of European and Russian Affairs*, vol. 3-2, 2007, pp. 38-53. Voir aussi *infra*, D. LOCHAK, « Les droits de l'homme dans les accords de coopération conclus par l'UE », Partie II, Titre 2, Chapitre 4, Section 1.

⁴⁴ L'alinéa 2 de l'article 75 précité « communautarise » la procédure d'adoption des mesures administratives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : « Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures afin de mettre en œuvre le cadre visé au premier alinéa [voir texte *supra*, note 40] ».

⁴⁵ Cette décision est fondée sur l'article 29 TUE.

sanctions. Puis, ces sanctions sont mises en œuvre, soit au niveau des Etats membres pour les matières qui relèvent de leurs compétences, soit au niveau de la Communauté pour les matières relatives à l'interruption des relations économiques qui relèvent de la compétence communautaire et qui présentent un caractère urgent »⁴⁶.

La pratique à cet égard a été codifiée par les 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, qui précisent que « [l]es mesures prévues dans [la] position commune sont mises en œuvre soit au niveau de la Communauté européenne (CE), soit au niveau national. Les mesures telles que les embargos sur les armes ou les restrictions en matière d'admission sont directement mises en œuvre par les Etats membres, qui sont juridiquement tenus d'agir en conformité avec les positions communes de l'UE. D'autres mesures visant à interrompre ou à limiter, partiellement ou en totalité, les relations économiques avec un pays tiers, notamment les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, sont mises en œuvre au moyen d'un règlement de la CE, adopté par le Conseil sur proposition de la Commission et sur la base des dispositions du traité instituant la Communauté européenne (TCE) »⁴⁷.

A titre d'exemple, la décision 2011/137/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye du 21 février 2011 présente plusieurs aspects ne relevant pas de la compétence de l'UE⁴⁸. Cette position a été mise en œuvre par la décision d'exécution 2011/236/PESC du Conseil du 12 avril 2011 (prise sur la base de l'article 31, paragraphe 2, TUE). Mais certaines autres mesures relèvent du domaine intégré⁴⁹. En conséquence, un règlement a également été pris en application de la même décision PESC⁵⁰; le préambule de ce règlement précise :

« (1) Conformément à la résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 26 février 2011, la décision 2011/137/PESC du Conseil [...]

⁴⁶ J.P. JACQUÉ, *op. cit.* note 4, p. 65. Comme l'a relevé le Conseil de l'UE, « [l]a Commission a, à plusieurs reprises, présenté une proposition de règlement du Conseil immédiatement après l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité mais avant l'adoption de l'instrument juridique PESC. Cette manière de procéder permet au Conseil d'adopter l'instrument juridique PESC et le règlement en même temps, mais il convient de noter que, pour ce faire, la Commission doit recevoir toutes les informations pertinentes sur le projet de résolution avant son adoption par le Conseil de sécurité afin de disposer de suffisamment de temps pour déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités et quelles conditions les mesures doivent être mises en œuvre par le biais d'un règlement du Conseil. Les mêmes arguments s'appliquent à l'élaboration des instruments juridiques PESC » (2 décembre 2005, *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. 6749/05 PESC 159 FIN 80, § 36).

⁴⁷ Conseil, 2 décembre 2005, doc. 6749/05 PESC 159 FIN 80, § 7.

⁴⁸ Voir l'article 1^{er} relatif à la vente d'armements ou l'article 5 relatif aux interdictions de voyage et transit, qui, dans sa rédaction, s'adresse aux Etats membres : « 1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire... ».

⁴⁹ Par exemple le gel des fonds des personnes dont la liste est annexée à la décision.

⁵⁰ Règlement n° 204/2011/UE du Conseil du 2 mars 2011, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, *JO L* 58 du 3 mars 2011, pp. 1-13.

PARTIE II. TITRE 2. L'ACTION DE L'UE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

prévoit un embargo sur les armes, une interdiction du matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ainsi que des restrictions à l'admission et le gel des fonds et des ressources économiques de personnes et d'entités impliquées dans de graves violations des droits de l'homme en Libye, y compris en participant à des attaques, en violation du droit international, contre des populations et installations civiles. Ces personnes physiques ou morales et entités sont énumérées dans les annexes de ladite décision.

(2) Certaines de ces mesures entrent dans le champ d'application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et une action réglementaire au niveau de l'Union est donc nécessaire pour en assurer la mise en œuvre, notamment pour garantir leur application uniforme par les opérateurs économiques de tous les Etats membres »⁵¹.

La Cour a toutefois eu l'occasion de préciser récemment, dans un arrêt de principe, que la position commune n'est pas pour autant un fondement, au sens juridique du terme, en ce sens qu'elle n'a pas à figurer parmi les bases juridiques du règlement de sanction. Elle en est un acte nécessaire, mais demeure un acte politique à l'égard duquel la Cour ne peut exercer un contrôle de validité :

« Quant à la nécessité d'inclure la position commune 2007/140 parmi les bases juridiques, défendue par la requérante, il suffit de constater qu'elle est contredite par le texte même de l'article 301 CE, qui prévoit la possibilité d'adopter des mesures communautaires lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne, relatives à la PESC prévoient une action de la Communauté. Ce texte indique que la position commune ou l'action commune doivent exister pour que des mesures communautaires puissent être adoptées, mais non que ces mesures doivent être fondées sur cette position commune ou cette action commune.

En tout état de cause, une position commune ne saurait constituer la base juridique d'un acte communautaire. En effet, les positions communes du Conseil en matière de PESC, telles les positions communes 2007/140 et 2008/479, sont adoptées dans le cadre dudit traité UE, conformément à l'article

⁵¹ Pour d'autres exemples, voir Décision 2011/72/PESC du Conseil du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie (*JO L* 28 du 2 février 2011, pp. 62-64) qui établit le principe des sanctions ; elle a été mise en exécution par la décision d'exécution 2011/79/PESC du Conseil du 4 février 2011 mettant en œuvre la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie (*JO L* 31 du 5 février 2011, pp. 40-47) et le Règlement n° 101/2011/UE du Conseil du 4 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Tunisie (*JO L* 31 du 5 février 2011, pp. 1-12). Les sanctions du Conseil de sécurité à l'encontre de l'Iran ont été incorporées par la décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 (*JO L* 195 du 27 juillet 2010, pp. 39-73), laquelle a elle-même été appliquée par la Décision 2011/299/PESC du Conseil du 23 mai 2011 (*JO L* 136 du 24 mai 2011, pp. 65-84) et le Règlement n° 961/2010/UE du Conseil du 25 octobre 2010 (*JO L* 281 du 27 octobre 2010, pp. 1-77).

15 de celui-ci, tandis que les règlements du Conseil, tels que le règlement n° 423/2007, sont adoptés dans le cadre du traité CE ».⁵²

Lorsque l'UE met en œuvre des sanctions ciblées du Conseil de sécurité, les institutions de l'Union se bornent à transposer dans l'ordre juridique de l'UE les résolutions du Conseil de sécurité et les décisions de son comité des sanctions qui imposent le gel des fonds des intéressés, nominativement désignés, sans habiliter aucunement les Etats et organisations régionales à prévoir un quelconque mécanisme communautaire d'examen ou de réexamen des situations individuelles, au stade de leur mise en œuvre concrète⁵³. Tel a été le cas pour les résolutions successives concernant les sanctions contre Al-Qaida et les Talibans (« régime 1267 » précisé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité) : sur la base de la position commune 2002/402/PESC⁵⁴, l'annexe du règlement d'exécution n° 881/2002 CE du 27 mai 2002⁵⁵ transpose purement et simplement la liste onusienne dans l'ordre communautaire. La marge d'appréciation des Etats et des institutions communautaires étant réduite à néant, le règlement communautaire délègue à la Commission le pouvoir d'exécution en la matière, à charge pour celle-ci de donner suite à toutes les modifications à la liste décidées par le comité des sanctions⁵⁶.

Comme on l'a écrit, « [l']adoption par certains Etats membres de ces listes dans l'ordre national⁵⁷, [est] une "hérésie" du point de vue du droit de l'UE qui pourrait s'expliquer par un excès de précaution⁵⁸. Pourtant, un tel double-emploi n'est pas sans fondement juridique : le droit européen n'empêche pas les Etats membres d'adopter des mesures afin de remplir leurs obligations découlant de la Charte des Nations Unies... »⁵⁹. En effet, le recours au cadre de l'UE ne rend pas caduques les compétences appartenant aux Etats en la matière et ceux-ci demeurent compétents pour prendre des décisions nationales d'application des résolutions, s'ils le souhaitent, même si celles-ci font double emploi avec les actes de l'Union, étant entendu « que ces mesures doivent respecter les dispositions adoptées par la Communauté dans le domaine de la politique

⁵² CJUE, Grande Chambre, 16 novembre 2011, *Bank Mellat Iran c. Conseil*, aff. C-548/09 P, §§ 70-71 ; voir aussi §§ 100-102.

⁵³ Voir TPICE, 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil* (arrêt OMP1), aff. T-228/02, §§ 100-102.

⁵⁴ « Par souci de clarté et de transparence », afin de réunir dans un seul document juridique les mesures restrictives de l'UE, celle-ci remplace et abroge les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC.

⁵⁵ JOCE n° L 139 du 29 mai 2002, pp. 9-22.

⁵⁶ Art. 7 du Règlement ; voir également le considérant (8) du préambule : « La Commission devrait, pour plus de facilité, être habilitée à modifier les annexes du présent règlement sur la base des communications ou des informations pertinentes notifiées, selon le cas, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, le comité des sanctions des Nations Unies et les Etats membres ».

⁵⁷ Voir au Royaume-Uni, *The Al-Qaida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006*, annulé par la Cour suprême, *HM Treasury v Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)*, 27 janvier 2010, [2010] UKSC 2.

⁵⁸ Sur l'interdiction de transposer dans l'ordre national les instruments communautaires à effet direct, voir CJCE, 7 janvier 1973, *Commission c. Italie*, aff. 39/72, spéc. §§ 16-17 ; voir également CJCE, 10 octobre 1973, *Variola*, aff. 34/73, § 15.

⁵⁹ U. CANDAŞ et A. MIRON, *op. cit.* note 35, p. 773.

PARTIE II. TITRE 2. L'ACTION DE L'UE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

commerciale commune, prévue par l'article 113 du traité [puisqu'il est précisé dans l'exercice de leur compétence nationale en matière de politique étrangère et de sécurité que les Etats membres se sont expressément prononcés en faveur d'un recours à une mesure communautaire, qui est devenu le règlement relatif aux sanctions, fondé sur l'article 113 du traité]»⁶⁰.

L'article 351 TFUE (ancien article 234 puis 307 TCE) ouvre cependant une possibilité aux Etats membres de s'affranchir de leurs obligations communautaires lorsqu'ils prennent des sanctions contre des tiers en application de conventions conclues avant la date de leur adhésion⁶¹, y compris « pour mettre en œuvre des engagements internationaux (...) contractés en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales »⁶². La Cour a toutefois une approche restrictive de cette possibilité :

- les mesures contraires au droit de l'UE « ne sont justifiées au regard de l'article 234 du traité que si elles sont nécessaires pour assurer l'exécution par l'Etat membre concerné d'obligations envers des pays tiers résultant d'une convention conclue antérieurement à l'entrée en vigueur du traité ou à l'adhésion de cet Etat membre »⁶³ ;

- « lorsqu'une convention internationale permet à un Etat membre de prendre une mesure qui apparaît contraire au droit communautaire, sans toutefois l'y obliger, l'Etat membre doit s'abstenir d'adopter une telle mesure »⁶⁴ ;

- « ces dispositions ne sauraient être comprises comme autorisant une dérogation aux principes de la liberté, de la démocratie ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés à l'article 6, paragraphe 1, UE en tant que fondement de l'Union »⁶⁵ ; en outre,

- « Il ressort des termes mêmes de l'article 225 du traité que la Cour a compétence pour contrôler la légalité des mesures prises par un Etat membre au titre de l'article 224 ; cela implique le pouvoir d'apprécier si les conditions d'application de l'article 224 sont satisfaites »⁶⁶.

⁶⁰ CJCE, arrêt, 14 janvier 1997, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury et Bank of England*, aff. C-124/95, §§ 27-28 ; voir aussi § 30 : « Il résulte de ce qui précède que, même si des mesures, telles que celles en cause dans le litige au principal, ont été adoptées dans l'exercice de la compétence nationale en matière de politique étrangère et de sécurité, elles doivent respecter les règles communautaires relevant de la politique commerciale commune ».

⁶¹ « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les Etats adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs Etats membres, d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités ».

⁶² CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 302.

⁶³ CJCE, arrêt, 14 janvier 1997, *Centro-Com*, *op. cit.* note 60, § 61.

⁶⁴ CJCE, 20 mars 1995, *The Queen contre Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd et Macfarlan Smith Ltd.*, aff. C-324/93, § 32. Voir aussi *Centro-Com*, *op. cit.* note 60, § 60.

⁶⁵ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 303.

⁶⁶ Conclusions de l'avocat général Jacobs, 6 avril 1995, *Commission des Communautés européennes contre République hellénique*, aff. C-120/94, § 50. Il est vrai qu'il ajoutait : « L'étendue et l'intensité du contrôle que la Cour peut exercer sont cependant strictement limitées en raison de la nature des problèmes soulevés. Il y a pénurie de critères juridiquement applicables qui permettraient à la Cour,

Au surplus, « la souveraineté pénale reste bien l'apanage des Etats (...). Aussi le recours au cadre national demeure-t-il toujours nécessaire pour sanctionner la violation des actes européens »⁶⁷. Dès lors, si le règlement communautaire et ses annexes définissent le comportement incriminé, c'est l'acte national qui précise la sanction⁶⁸.

Lorsque les sanctions ont été décidées initialement par le Conseil de sécurité, « [i]l y a une communication régulière et intense entre la Commission (les services responsables de la mise en œuvre des sanctions) et les comités du Conseil de sécurité »⁶⁹. Et, conformément aux Lignes directrices de 2005 sur la mise en œuvre et l'évaluation des sanctions, lorsque les résolutions du Conseil de sécurité prévoient une obligation en matière d'établissement de rapports, il est fréquent⁷⁰ (mais pas systématique⁷¹) que l'UE présente dorénavant un rapport commun aux Nations Unies sur les mesures prises au niveau de l'Union, les rapports nationaux et communs étant dans ce cas complémentaires⁷². Ces rapports sont présentés par le pays qui assure la présidence de l'UE.

§ 3 – Les conditions de validité des sanctions et leur contrôle

L'exercice d'un contrôle effectif de la validité des sanctions de l'UE par la CJUE et le TPI – en dépit des incertitudes tenant à l'intensité de ce contrôle – a permis de dégager ou de préciser un certain nombre de conditions auxquelles cette validité est subordonnée.

I – Le contrôle des juridictions de l'UE sur la validité des sanctions

Curieusement, en dépit de leur base juridique douteuse (au moins avant Maastricht), la licéité des sanctions de l'UE n'a jamais été contestée dans son principe devant les organes juridictionnels compétents⁷³ qui ne se sont jamais déclarés incompétents pour contrôler la validité des actes de mise en

ou à toute autre juridiction, de déterminer si on se trouve en présence d'une tension internationale grave et si celle-ci constitue une menace de guerre ».

⁶⁷ U. CANDAS et A. MIRON, *op. cit.* note 35, p. 780.

⁶⁸ Voir *ibid.* p. 781 et CJUE, Grande chambre, 29 juin 2010, *Procédure pénale c. E et F (DHKP-C)*, aff. C-550/09, § 56.

⁶⁹ P. J. KUIJPER, *op. cit.* note 17, p. 85.

⁷⁰ Ainsi, l'UE n'a pas envoyé de rapport aux comités 1533 (RDC) ou 1591 (Soudan), alors même qu'elle avait pris des sanctions conformément aux résolutions correspondantes.

⁷¹ Voir par exemple : les rapports au comité 1718 (Corée du Nord), doc. S/AC.49/2006/7 du 30 novembre 2006 (Finlande) ou au comité 1737 (Iran), doc. NU S/AC.50/2007/105 du 8 juin 2007 (Allemagne).

⁷² Conseil de l'UE, 2 décembre 2005, *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. 6749/05 PESC 159 FIN 80, § 43.

⁷³ Voir toutefois le recours introduit par Ben Ali, dont le premier moyen est fondé sur le défaut de base juridique suffisante dans la mesure où la sanction ne viserait pas au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité (16 juin 2011, *Ben Ali c. Conseil*, aff. T-301/11, *JO C-226* du 30 juillet 2011, p. 29).

application⁷⁴ qu'il s'agisse des listes autonomes⁷⁵, ou des actes d'incorporation des listes du Conseil de sécurité⁷⁶. Il est remarquable que la Cour se soit même reconnue compétente pour apprécier la validité des décisions PESC (pour lesquelles elle n'a en principe pas compétence⁷⁷), et en particulier des annexes contenant des listes de personnes ciblées, pour autant et dans la mesure où ces décisions concernaient les requérants⁷⁸.

Le second alinéa de l'article 275 du Traité de Lisbonne tire les conséquences de cette jurisprudence de la Cour et la consacre conventionnellement :

« Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne ».

En conséquence, le contenu et les modalités des « mesures restrictives » a fait l'objet d'un contentieux abondant et riche, qui permet de cerner assez bien les conditions de leur validité.

Il n'est pas nécessaire de spéculer sur la possible annulation des premières sanctions, prises avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht car le cadre juridique a été profondément bouleversé par ce traité. Mais plusieurs motifs peuvent expliquer tant l'absence de contestation de la licéité de principe des sanctions de l'UE que l'effectivité du contrôle de leur validité exercé par la Cour de Justice et le TPI :

- Les sanctions (d'application ou autonomes) étant toujours prises sur la base d'une décision PESC qui en fixe les orientations générales, le juge est en principe dépourvu de compétence à l'égard de ces actes⁷⁹ ; il s'ensuit, selon la Cour de Justice, qu'il ne saurait directement remettre en cause l'instauration d'un régime de sanctions⁸⁰.

⁷⁴ Voir par exemple : CJCE, arrêt, 30 juillet 1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Minister for Transport, Energy and Communications et autres*, aff. C-84/95, § 26 (crise yougoslave – le contrôle a porté à la fois sur des sanctions communautaires autonomes et des sanctions prises en application des résolutions 713 (1991), 752 (1992) et 787 (1992) du Conseil de sécurité).

⁷⁵ TPICE, *OMPI*, *op. cit.* note 53, aff. T-228/02.

⁷⁶ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11.

⁷⁷ Voir note 79 ci-dessous.

⁷⁸ Voir CJCE, Grande chambre, arrêt, 27 février 2007, *Segi*, aff. C-355/04 P, §§ 53-54, ou CJCE, Grande chambre, arrêt, 27 février 2007, *Gestoras Pro Amnistía c. Conseil*, aff. C-354/04 P, §§ 53-55.

⁷⁹ TPICE, *OMPI*, *op. cit.* note 53, §§ 45-53. L'article 275 TFUE codifie et précise d'ailleurs cette jurisprudence : « La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base ».

⁸⁰ CJCE, Grande chambre, arrêt, 27 février 2007, *Gestoras Pro Amnistía c. Conseil*, aff. C-354/04 P, § 50. La Cour a cependant avancé la possibilité qu'une exception d'illégalité soit soulevée devant les juridictions nationales, sur laquelle elle aurait à se prononcer par la suite dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (*ibid.* § 54). Voir aussi CJUE, Grande chambre, 29 juin 2010, *Procédure pénale c. E et F (DHKP-C)*, aff. C-550/09, § 45.

- On peut également penser que les juges préfèrent s'abstenir de passer au crible du contrôle juridictionnel des mesures qui relèvent essentiellement de l'appréciation politique d'une situation. Sans doute n'y a-t-il pas là un obstacle de principe à tout contrôle juridictionnel (qui rappellerait vite la *political question*), mais juste la déférence à l'appréciation politique de l'opportunité de telles mesures, ce qui peut avoir une incidence sur l'étendue du contrôle exercé par le juge⁸¹.

- la jurisprudence relative aux sanctions à l'encontre de Myanmar, le prototype même des sanctions-instrument de la politique extérieure de l'UE, permet de partiellement éclairer l'étendue du contrôle juridictionnel ; le TPIUE a d'abord affirmé une compétence restreinte :

« S'agissant de l'étendue du contrôle exercé par le Tribunal, il y a lieu d'admettre que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures de sanctions économiques sur la base des articles 60 CE et 301 CE, conformément à une position commune arrêtée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Le juge ne pouvant, en particulier, substituer son appréciation des preuves, faits et circonstances justifiant l'adoption de telles mesures à celle du Conseil, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de décisions de gel des fonds doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (voir arrêt OMPI, point 94 supra, point 159, et la jurisprudence citée) »⁸².

La Cour a toutefois censuré l'arrêt du Tribunal, du moins partiellement (elle ne s'est pas prononcée sur tous les moyens d'annulation), dans la mesure où elle a considéré que le pouvoir discrétionnaire dont jouissait le Conseil en la matière ne l'autorisait pas à frapper de sanctions des personnes qui ne tiraient pas profit des politiques économiques des dirigeants birmanes. Elle a donc directement censuré l'affirmation du Tribunal selon laquelle, puisque, « en vertu de l'article 301 CE, une action de la Communauté peut aller jusqu'à l'interruption totale des relations économiques avec un pays tiers », le Conseil pourrait dès lors *a fortiori* adopter des mesures restrictives, sur la base des sanctions ciblées et sélectives frappant certaines catégories de personnes jugées associées au régime en cause... »⁸³.

Les raisons de cette censure ne sont pas dénuées d'intérêt :

« 63. ... afin de pouvoir être adoptées sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE, en tant que mesures restrictives frappant des pays tiers, les mesures à l'encontre de personnes physiques doivent viser uniquement les dirigeants desdits pays et les personnes qui sont associées à ces dirigeants (arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*,^[84]).

64. Cette exigence assure l'existence d'un lien suffisant entre les personnes concernées et le pays tiers qui est la cible des mesures restrictives adoptées par

⁸¹ Voir *infra*.

⁸² TPIUE, 19 mai 2010, *Pye Phyoo Tay Za c. Conseil*, aff. T-181/08, § 144.

⁸³ *Ibid.* § 70.

⁸⁴ *Op. cit.* note 11, point 166.

PARTIE II. TITRE 2. L'ACTION DE L'UE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

l'Union, en empêchant les articles 60 CE et 301 CE de faire l'objet d'une interprétation trop large et, partant, contraire à la jurisprudence de la Cour.

65. En considérant qu'il est permis de présumer que les membres de la famille des dirigeants d'entreprises importantes tirent également profit des politiques économiques du gouvernement, le Tribunal a élargi la catégorie de personnes physiques susceptibles de faire l'objet de mesures restrictives ciblées.

66. L'application de telles mesures à des personnes physiques pour la seule raison de leur lien familial avec des personnes associées aux dirigeants du pays tiers concerné et indépendamment de leur comportement personnel se heurte à la jurisprudence de la Cour relative aux articles 60 CE et 301 CE »⁸⁵.

- La compétence du juge est particulièrement problématique quand les actes déferés à son contrôle se bornent à reproduire littéralement les résolutions du Conseil de sécurité et les listes des comités des sanctions car le contrôle de ces actes de transposition pourrait être considéré comme un contrôle indirect des résolutions du Conseil de sécurité.

C'est pour cette raison que, dans l'affaire *Kadi I*, le TPICE avait estimé que les actes communautaires d'incorporation bénéficiaient de l'immunité juridictionnelle :

« 213. ... le règlement attaqué, adopté au vu de la position commune 2002/402, constitue la mise en œuvre, au niveau de la Communauté, de l'obligation qui pèse sur ses Etats membres, en tant que membres de l'ONU, de donner effet, le cas échéant par le moyen d'un acte communautaire, aux sanctions à l'encontre d'Oussama ben Laden, du réseau Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, qui ont été décidées et ensuite renforcées par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations Unies. Les considérants de ce règlement font expressément référence aux résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002).

214. Dans ce contexte, ainsi que l'ont fait valoir à juste titre les institutions, celles-ci ont agi au titre d'une compétence liée, de sorte qu'elles ne disposaient d'aucune marge d'appréciation autonome. En particulier, elles ne pouvaient ni modifier directement le contenu des résolutions en question ni mettre en place un mécanisme susceptible de donner lieu à une telle modification.

215. Tout contrôle de la légalité interne du règlement attaqué, notamment au regard des dispositions ou principes généraux du droit communautaire relatifs à la protection des droits fondamentaux, impliquerait donc que le Tribunal examine, de façon incidente, la légalité desdites résolutions. Dans l'hypothèse sous examen, en effet, la source de l'illégalité invoquée par le requérant devrait être recherchée non pas dans l'adoption du règlement attaqué, mais dans les résolutions du Conseil de sécurité qui ont décrété les sanctions (voir, par analogie, arrêt *Dorsch Consult/Conseil et Commission*, point 158...) »⁸⁶.

En appel, la Cour de Justice, adoptant une position dualiste de bon aloi, a suivi un raisonnement différent et plus convaincant : après avoir rappelé l'autonomie

⁸⁵ CJUE, Grande chambre, 13 mars 2012, *Pye Phyo Tay Za c. Conseil*, aff. C-376/10 P, §§ 63-67.

⁸⁶ TPICE, arrêt, 21 septembre 2005, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, §§ 213-215.

de l'ordre juridique communautaire et le principe de légalité, en vertu duquel tous les actes communautaires peuvent être soumis au contrôle juridictionnel, elle a estimé d'une part que le règlement mettant en œuvre les sanctions pouvait être contesté devant les juridictions communautaires et, d'autre part, que le contrôle du juge ne s'étendait pas à la résolution initiale du Conseil de sécurité :

« 286. A cet égard, il importe de souligner que, dans un contexte tel que celui de l'espèce, le contrôle de légalité devant ainsi être assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en œuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel.

287. S'agissant plus particulièrement d'un acte communautaire qui, tel le règlement litigieux, vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations Unies, il n'incombe donc pas au juge communautaire, dans le cadre de la compétence exclusive que prévoit l'article 220 CE, de contrôler la légalité d'une telle résolution adoptée par cet organe international, ce contrôle fût-il limité à l'examen de la compatibilité de cette résolution avec le *jus cogens* »⁸⁷.

Et la Cour de trancher, dans une formule qui fait écho à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg⁸⁸ (à laquelle elle renvoie d'ailleurs dans le paragraphe précédent) :

« En l'espèce, il y a lieu de constater que le règlement litigieux ne saurait être considéré comme constituant un acte directement imputable à l'ONU en tant qu'action relevant de l'un des organes subsidiaires de celle-ci instaurés dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations Unies ou se situant dans le cadre de l'exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre »⁸⁹.

La compétence de principe des juridictions communautaires pour contrôler la validité des sanctions de l'UE laisse entière la question de l'étendue de ce contrôle.

A cet égard, la jurisprudence toute en nuances (pour ne pas dire sinieuse...) du TPI et de la Cour de Luxembourg est d'interprétation difficile. *A priori*, il n'est pas facile de concilier la formule utilisée par la Cour dans *Kadi I* :

« ... les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer *un contrôle, en principe complet*, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement

⁸⁷ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, §§ 286-287.

⁸⁸ Cour EDH, Grande chambre, 2 mai 2007, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, aff. jointes n° 71412/01 et 78166/01.

⁸⁹ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 314. Dans son arrêt *Kadi 2* du 30 septembre 2010, le TPI a estimé qu'il ne lui appartient pas « en principe de (...) remettre lui-même en cause les points de droit tranchés par la décision de la Cour. Il en va d'autant plus ainsi lorsque, comme en l'espèce, la Cour a statué en grande chambre et a manifestement entendu prononcer un arrêt de principe » (*Kadi c. Commission*, aff. T-85/09, § 121).

litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations Unies »⁹⁰

avec celle qu'elle avait retenue dix ans plus tôt dans l'affaire *Racke GmbH* :

« ... en raison de la complexité de ces règles [applicables à la suspension d'un accord commercial avec la Yougoslavie] et de l'imprécision de certaines notions auxquelles elles se réfèrent, le contrôle judiciaire doit nécessairement, en particulier dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité, se limiter au point de savoir si le Conseil, en adoptant le règlement de suspension, a commis *des erreurs d'appréciation manifestes* quant aux conditions d'application de ces règles »⁹¹.

Il est vrai que la jurisprudence traditionnelle, bien synthétisée par le TPI dans son arrêt *Sofiane Fahas* de 2010, est nuancée et semble surtout rechercher une position médiane faisant leur part aux considérations politiques tout en préservant la possibilité d'un contrôle juridictionnel souple :

« Quant au contrôle exercé par le Tribunal, celui-ci a reconnu, au point 159 de l'arrêt *OMPI*, que *le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation* quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de sanctions économiques et financières sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, conformément à une position commune adoptée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce pouvoir d'appréciation concerne, en particulier, les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées. Cependant, si le Tribunal reconnaît au Conseil une marge d'appréciation en la matière, *cela n'implique pas qu'il doit s'abstenir de contrôler l'interprétation, par cette institution, des données pertinentes*. En effet, le juge communautaire doit notamment non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la situation et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. Toutefois, *dans le cadre de ce contrôle, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation en opportunité à celle du Conseil* (arrêt *PMOI*, point 138 ; voir, par analogie, arrêt de la Cour du 22 novembre 2007, *Espagne/Lenzing*, aff. C-525/04 P, *Rec. p. I-9947*, point 57, et la jurisprudence citée) »⁹².

Se refusant à contrôler l'opportunité des sanctions, les juridictions de l'UE se bornent à s'assurer de l'absence de disproportionnalité entre le but poursuivi et

⁹⁰ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 326 [italiques ajoutés].

⁹¹ CJCE, *Racke*, *op. cit.* note 13, § 52.

⁹² TPIUE, 7 décembre 2010, *Sofiane Fahas c. Conseil*, aff. T-49/07, § 83 [italiques ajoutés] ; voir aussi TPIUE, *OMPI*, *op. cit.* note 53, aff. T-228/02, § 159 ; jurisprudence réaffirmée récemment dans TPIUE, 19 mai 2010, *Pye Phyo Tay Za c. Conseil*, aff. T-181/08, § 141. Voir H. LABAYLE et R. MEHDI, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme. Les *black lists* de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice », *RTDE*, 2009, pp. 259-263. Voir aussi J.P. JACQUÉ, « Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux », *RTDE*, n° 1, 2009, pp. 161-179. Pour une synthèse des écrits doctrinaux de langue anglaise sur le sujet, voir S. POLI et M. TZANOU, « The Kadi Rulings: a Survey of the Literature », *Yearbook of European Law*, vol. 28, n°1, 2009, pp. 533-558.

les mesures contestées⁹³, et à exercer un contrôle complet limité à leur conformité aux droits fondamentaux⁹⁴.

Cette exception au caractère minimum du contrôle est consacrée par l'article 215, paragraphe 3, TFUE, par lequel le Traité de Lisbonne, a introduit l'obligation pour les actes de sanction de prévoir les garanties juridiques nécessaires⁹⁵. « La portée de cette obligation est renforcée par la déclaration n° 25, qui exige que ces décisions se fondent sur des critères clairs et distincts, afin de garantir 'un contrôle juridictionnel rigoureux' »⁹⁶.

II – Les conditions de validité des sanctions

Les sanctions globales, qui restreignent directement les droits des Etats tiers eux-mêmes, posent des problèmes difficiles de compatibilité avec le respect des droits des populations intéressées⁹⁷. Mais la question n'a jamais été soulevée au contentieux s'agissant des sanctions de l'UE ; même dans le cadre de la crise yougoslave, seule s'est posée la question de leurs effets sur les opérateurs économiques⁹⁸.

Il en va différemment des sanctions ciblées qui sont soumises à des conditions de validité au regard du droit de l'UE lui-même et, dans une certaine mesure, du droit international.

Dans les limites (incertaines) décrites ci-dessus, le contrôle de la validité des sanctions au regard du droit communautaire constitue un contentieux de la légalité assez classique.

S'agissant du contrôle de la légalité externe, les juridictions de l'UE s'assurent du respect des compétences et du choix des bases juridiques appropriées⁹⁹ et des obligations de forme (obligation de motivation notamment¹⁰⁰) qui s'attachent à l'ensemble des actes des institutions de l'Union.

Pour ce qui est de la légalité interne, l'article 215, paragraphe 3, TFUE dispose : « Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques ». Ces garanties, qui portent sur le

⁹³ Voir CJCE, 30 juillet 1996, *Bosphorus*, *op. cit.* note 74, p. I-03953, § 25 ; CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 363.

⁹⁴ Toutefois, par un arrêt du 19 mai 2010, le TPI a estimé que les droits de la défense ne s'appliquaient pas à des personnes ou entités frappées par des mesures restrictives prises à l'encontre de l'Etat visé par les sanctions (en l'espèce, l'Union du Myanmar) ; seuls les droits fondamentaux de la personne en tant que telle sont donc protégés (*Pye Phyto Tay Za c. Conseil*, aff. T-181/08, §§ 121-123).

⁹⁵ Voir *infra* II).

⁹⁶ F.-X. PRIOLLAUD et D. SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne*, La Documentation française, 2008, p. 314.

⁹⁷ Voir par exemple, W. M. REISMAN et D. L. STEVICK, « The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes », *EJIL*, vol. 9, 1998, pp. 86-141.

⁹⁸ Voir l'arrêt *Bosphorus* de la CJCE, *op. cit.* note 74.

⁹⁹ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, §§ 158-236, ou TPIUE, *Pye Phyto Tay Za c. Conseil*, *op. cit.* note 86, §§ 52-82.

¹⁰⁰ Voir not. TPICE, *OMPI*, *op. cit.* note 53, point 138 ; 7 décembre 2010, *Fahas c. Conseil*, aff. T-49/07, point 51 ou TPIUE, 8 juin 2011, *Nadiany Bamba c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-86/11, § 38.

PARTIE II. TITRE 2. L'ACTION DE L'UE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

respect des droits fondamentaux des personnes visées par les sanctions ciblées ont été précisées par la jurisprudence ; il s'agit en particulier :

- du droit d'être entendu :

« S'agissant du respect des droits de la défense, selon une jurisprudence constante, dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci, le respect des droits de la défense constitue un principe fondamental du droit communautaire et doit être assuré, même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure en cause. Ce principe exige que toute personne qui peut se voir infliger une sanction soit mise en mesure de faire connaître utilement son point de vue au sujet des éléments retenus à sa charge pour fonder la sanction... »¹⁰¹ ;

- du droit à une protection juridictionnelle effective :

« Selon une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la CEDH, ce principe ayant d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 à Nice (JO C 364, p. 1) »¹⁰² ;

- de la présomption d'innocence :

« Le respect de la présomption d'innocence exige que toute personne accusée d'une infraction soit présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Toutefois, ce principe ne s'oppose pas à l'adoption de mesures conservatoires, qui ne constituent pas des sanctions et ne préjugent aucunement de l'innocence ou de la culpabilité de la personne visée par celles-ci. De telles mesures conservatoires doivent, notamment, être prévues par la loi, être adoptées par une autorité compétente et présenter un caractère limité dans le temps... »¹⁰³ ;
ou

- du droit de propriété, étant entendu que ce droit n'est pas considéré comme un droit absolu :

« Selon une jurisprudence constante, le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit communautaire. Ce principe n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti »¹⁰⁴.

¹⁰¹ TPIUE, *Fahas*, par. 47 ; voir aussi : arrêt *OMPI*, *op. cit.* note 53, point 91 ou CJCE, 29 juin 1994, *Fiskano c. Commission*, aff. C-135/92, §§ 39-40.

¹⁰² TPIUE, *Fahas*, §. 59 ; voir aussi : CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, aff. C-432/05, § 37.

¹⁰³ TPIUE, *Fahas*, § 64 ; voir aussi : TPI, arrêt, 2 septembre 2009, *El Morabit c. Conseil*, aff. T-37/07 et T-323/07, point 40.

¹⁰⁴ CJCE, *Kadi I*, *op. cit.* note 11, § 355 ; voir aussi : CJCE, *Bosphorus*, *op. cit.* note 74, §§ 21-23 ou TPIUE, *Fahas*, § 73.

Au regard du droit international public, la question de la validité des sanctions de l'UE se pose moins en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, dont on peut estimer que le droit de l'Union y pourvoit suffisamment pour qu'il ne soit pas utile d'en rechercher la protection dans les règles du droit des gens. Toutefois, on retrouve à propos des sanctions les questions générales liées aux relations entre le droit communautaire et le droit international général : dans quelle mesure, lorsqu'elles décident et mettent en œuvre des sanctions, les institutions de l'Union sont-elles tenues de respecter d'une part les règles conventionnelles qui la lient à l'Etat visé et, d'autre part, les normes coutumières s'imposant à l'UE ? Ces questions appellent des réponses qui ne sont nullement spécifiques à la problématique des sanctions.

En ce qui concerne les obligations conventionnelles de l'Union et de ses Etats membres, les Lignes directrices de 2005 mentionnent les problèmes liés aux règles de l'OMC :

« L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord général sur le commerce des services (GATS) sont applicables lorsque les mesures restrictives ont une incidence sur le commerce de biens ou de services avec des pays tiers. L'article XXI du GATT prévoit des restrictions à l'importation et à l'exportation qui sont soit applicables aux armes et au matériel militaire, soit imposées en application d'engagements pris au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article XIV bis du GATS prévoit une exception comparable. Les mesures limitant les échanges qui ne relèvent pas de ces catégories doivent remplir les conditions énoncées respectivement à l'article XX du GATT et à l'article XIV du GATS et pourraient, dans certains cas, être incompatibles avec les règles de l'OMC »¹⁰⁵,

dont le respect s'impose à l'UE qui y est partie. Ces remarques valent *mutatis mutandis* pour tous les traités par lesquels l'Union est liée. En ce qui concerne ceux auxquels elle n'est pas partie, ils sont à son égard *res inter alios acta* et ils ne sauraient lui imposer d'obligations – sous réserve de l'application des dispositions de l'article 351, paragraphe 1¹⁰⁶.

Création et sujet du droit international, l'UE est évidemment tenue au respect des règles coutumières applicables aux organisations internationales et ceci s'applique pleinement à l'adoption et à la mise en œuvre des sanctions :

« 45 A cet égard, il y a lieu de relever que, comme il résulte de l'arrêt du 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation* (C-286/90, Rec. p. I-6019, point 9), les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international. Par conséquent, celle-ci est tenue de respecter les règles du droit coutumier international lorsqu'elle adopte un règlement

¹⁰⁵ Conseil de l'UE, 2 décembre 2005, *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. 6749/05 PESC 159 FIN 80, par. 11.

¹⁰⁶ Voir *supra*.

suspendant les concessions commerciales octroyées par un accord ou en vertu d'un accord qu'elle a conclu avec un pays tiers »¹⁰⁷.

C'est aussi pour cette raison que, d'une façon plus générale, l'UE, « organisation internationale de droit », ne peut décider et mettre en œuvre des sanctions à l'égard d'Etats tiers que dans le respect du droit international, dont elle est un sujet. Par ailleurs, et aussi parce qu'elle est un sujet du droit international, sa pratique en matière de sanction contribue à forger et à remodeler le droit coutumier des réactions aux menaces contre la paix et la sécurité internationales¹⁰⁸.

Bibliographie sélective :

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*, 2011, n° 3, pp. 767-804 ; E. CUJO, *Les réactions décentralisées de l'Union européenne à l'illicite*, thèse de doctorat : droit public, Paris X-Nanterre, 2002, 2 vol., 776 p. ; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights. The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 478 p. ; M. ERIKSSON, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2011, 310 p. ; J.-P. JACQUÉ, « L'Union européenne et les sanctions décidées par l'organisation des Nations-Unies », in R. MEHDI (dir.), *Les Nations-Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris, 2000 ; M. KAMTO, « Europe intégrée et sanctions internationales: des Communautés européennes à l'Union européenne », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 7, 1995, n° 3, pp. 511-567 ; J. KREUTZ, « Hard Measures from a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union », *BICC Paper 45*, Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2006, 50 p. ; H. LABAYLE, R. MEHDI, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: les "blacks lists" de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice », *RTDE*, 2009, vol. 45 (2) pp. 231-265 ; D. MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, vol. 43, pp. 105-115 ; I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris, 2006, 158 p. ; S. POLI, M. TZANOU, « The Kadi Rulings : a Survey of the Literature », *Yearbook of European Law*, vol. 28, 2009, n°1, pp. 533-558 ; C. PORTELA, « Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union's Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) Context », *Review of European and Russian Affairs*, 2007, vol. 3, n°2, pp. 38-53 ; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by UN Security Council of its Chapter VII Powers*,

¹⁰⁷ CJCE, *Racke*, *op. cit.* note 13, § 45 ; voir aussi §§ 25-26 ; en application de ces principes, la Cour a considéré que la modification radicale des conditions dans lesquelles l'accord de coopération entre la CEE et la Yougoslavie avait été conclu (clause *rebus sic stantibus*) justifiait la remise en cause de cet accord par les sanctions décidées par la Communauté §§ 53-56 ; voir aussi : CJUE, 25 février 2010, *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, aff. C-386/08, §§ 39-58. Voir également dans cet ouvrage la contribution d'A. SOUSSAN, « Coutume internationale et droit de l'UE », *infra*, Partie III, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

¹⁰⁸ Voir B. FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs Office of the Legal Counsel. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin (disponible : untreaty.un.org/ola/media/info_from_lc/Fassbender_study.pdf), §§ 5 et 5.4. Voir aussi dans cet ouvrage la contribution d'A. OLLIVIER, « La participation de l'Union européenne à la formation de la coutume et des principes généraux de droit », *supra*, Partie II, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

CHAP. 1. L'UNION EUROPÉENNE ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

Oxford University Press, Oxford, 2000, 336 p. ; A. VANDEPORTER, « L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité », *AFDI*, 2006, vol. 52, pp. 102-136 ; M. VAUCHER, « L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers », *RTDE*, janvier-mars 1993, vol. 29, n° 1, pp. 39-59 ; J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984-1985, n°18, pp. 79- 95 ; T. DE WILDE D'ESTMAEL, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », *Droit et société*, vol. 49, 2001, pp. 729-767.