

Université Nancy 2

Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion

Thèse

en vue de l'obtention du grade de

Docteur en droit

Discipline : droit public

Présentation et soutenance publique le 10 janvier 2011

par Guillaume DELORD

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne

Sous la direction de Monsieur le Professeur Yves PETIT

Membres du jury :

Monsieur Jean-Christophe BARBATO, Professeur à l'Université d'Angers, rapporteur

Monsieur Christian MESTRE, Professeur à l'Université de Strasbourg, ancien Président de l'Université Robert Schuman, rapporteur

Monsieur Jean-Denis MOUTON, Professeur à l'Université Nancy 2

Monsieur Yves PETIT, Professeur à l'Université Nancy 2, directeur de thèse

A Maren

A Jeanne

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Yves Petit pour sa très grande disponibilité et ses précieux conseils.

Je remercie également ma famille et mes amis pour leur soutien sans faille, ainsi que tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à cette thèse.

Table des abréviations

ACDI	Annuaire de la Commission du droit international
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AETR	Accord européen sur les transports routiers
AFDI	Annuaire français de droit international
AFRI	Annuaire français des relations internationales
AIDI	Annuaire de l'Institut de droit international
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AKP-EGW	Afrika Karibik Pazifik – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ACP-CEE)
AMIS	African Mission in Sudan
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ANASE	Association of Southeast Asian Nations
ARYM	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
BCAH NU	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BONUCA	Bureau de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique
BverfG	Bundesverfassungsgericht
CARICOM	Caribbean Community
CCJAA	Comité consultatif juridique afro-asiatique
CCP	Contrats-cadre de partenariat
CCT	Comité contre le terrorisme
CDC	Comité des contributeurs
CDE	Cahiers de droit européen
CDI	Commission du droit international
CE	Communauté européenne

CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEMN	Coopération économique de la Mer Noire
CEPD	Contrôleur européen de la protection des données
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CHG	Civilian Headline Goal
CIG	Conférence inter-gouvernementale
CIJ	Cour internationale de Justice
CIVCOM	Comité chargé des aspects civil de la gestion de crises
CJ	Cour de Justice de l'Union européenne (avant le 1 ^{er} décembre 2009 : Cour de Justice des Communautés européennes)
CMLR	Common Market Law Report
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
CPE	Coopération politique européenne
CRF	Cellule de renseignement financier

CSCE	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
DAI	Documents d'actualité internationale
DG DEV	Direction générale du développement
DG RELEX	Direction générale pour
DHS	Ministère américain de la sécurité intérieure (Department of Homeland Security)
DIS	Détachement intégré de sécurité
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office
ECOFIN	Conseil pour les affaires économiques et financières
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EJIL	European Journal of International Law
EMUE	Etat-major de l'Union européenne
ESPD	European security and defence policy
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Pays-Basque et Liberté)
EU	European Union
EU Navfor	European Naval Force Somalia
Eufor RD Congo	Opération militaire de l'Union européenne d'appui à la MONUC
Eufor Tchad RCA	Opération militaire de transition de l'Union européenne au Tchad et en RCA République Centrafricaine
EUMM	Mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie
EUPOL COPPS	Mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens

Eupol Kinshasa	Mission de police de l'Union européenne à Kinshasa
EUPOL Proxima	Mission de police de l'Union européenne en Macédoine
Eupol RD Congo	Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo
EUROJUST	Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne
EUROPOL	Office européen de police
Eusec RD Congo	Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo
FAFA	Accord cadre financier et administrative entre l'Union européenne et l'ONU (Financial and Administrative Framework Agreement)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FLNC	Front de libération nationale corse
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique
FYROM	Ancienne République yougoslave de Macédoine (Former Yugoslav Republic of Macedonia)
GACT	Groupe d'action contre le terrorisme
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés

ICLQ	Institute of International and Comparative Law
IDC	Instrument de financement de la coopération au développement
IEDDH	Instrument européen de financement pour la démocratie et les droits de l'homme
IRA	Armée Républicaine Irlandaise (Irish Republican Army)
JAI	Justice et Affaires intérieures
JO	Journal officiel de l'Union européenne
JORF	Journal officiel de la République française
KFOR	Force de maintien de la paix de l'OTAN au Kosovo (Kosovo Force)
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
MAE	Ministre des affaires étrangères
MIC	Monitoring and Information Center
MINUAD	Mission des Nations Unies au Darfour
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MPUE	Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
OCI	Organisation of the Islamic Conference
OEA	Organisation des Etats américains
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OG	Objectif Global
OGC	Objectif Global Civil
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement

OMPI	Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAS	Programme d'accompagnement à la stabilisation
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan (Partiya Karkerên Kurdistan)
PNR	Passenger Name Record
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PRAJUST	Programme national d'appui à la justice
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PUS	Presses universitaires de Strasbourg
RAE	Revue des affaires européennes
RBDI	Revue belge de droit international public

RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
RCDIP	Revue critique de droit international privé
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RFDA	Revue française de droit administrative
RFTJ	Revue française de théorie juridique
RFY	République fédérale de Yougoslavie
RGDIP	Revue générale de droit international public
RHDI	Revue hellénique de droit international
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RRJDP	Revue de la recherche juridique, droit prospectif
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RUF	Revolutionary United Front
SDN	Société des Nations
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SFDI	Société française pour le droit international
SFOR	Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie
SITCEN	Centre de situation conjoint
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPI	Tribunal de l'Union européenne (avant le 1 ^{er} décembre 1999 : Tribunal de première instance des Communautés européennes)
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TUE	Traité sur l'Union européenne

UA	Union africaine
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UIT	Union internationale des télécommunications
UN	United Nations
UNCIO	United Nations Conference an International Organization
UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola

SOMMAIRE

PARTIE I : L'INSTRUMENT ORIGINEL DE LA MISE EN ŒUVRE DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE : LA SANCTION ECONOMIQUE

Titre 1 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit international

Chapitre 1: L'Union européenne face aux sanctions économiques

Chapitre 2: L'Union européenne et les effets de la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité

Titre 2 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit de l'Union européenne

Chapitre 1: La recherche d'un fondement juridique dans les Traités

Chapitre 2: L'élaboration de principes guidant l'action de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité

PARTIE II : LES INSTRUMENTS DERIVES DE LA MISE EN ŒUVRE DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE PAR L'UE

Titre 1 : L'enrichissement des instruments de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : la gestion civile et militaire des crises

Chapitre 1: La relation UE/ONU dans l'élaboration des instruments de gestion des crises

Chapitre 2: Les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion des crises sur la relation UE/ONU

Titre 2 : L'inflation normative des instruments de lutte contre le terrorisme

Chapitre 1: Une action adaptée aux exigences du Conseil de sécurité

Chapitre 2: La nécessaire adaptation des instruments de lutte contre le terrorisme à la protection des droits fondamentaux

Introduction

S'intéresser à la manière dont l'Union européenne met en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité permet de prendre la mesure de l'évolution de la construction européenne et d'appréhender le rôle de l'Union européenne dans les affaires du monde. La relation qui unit l'UE et l'ONU, à travers les actes de l'organe exécutif onusien, est empreinte d'une grande originalité qui repose avant tout sur les spécificités de l'UE, à travers son origine et son fonctionnement. Comme l'indique Philippe Manin, « la connaissance de l'histoire de la construction européenne est essentielle car les particularités, sinon les étrangetés, de l'Union européenne ne peuvent être comprises sans références historiques »¹.

L'union des Etats européens s'engage avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'économie étant envisagée comme un moyen de réaliser, à terme, une union politique. Le succès rapide de la CECA va initier la recherche de projets plus ambitieux et lancer l'idée d'une Communauté européenne de défense (CED). Avec la CED, l'Europe aurait pu atteindre « un haut degré d'avancement qui pouvait laisser espérer un achèvement très proche »². La réticence de certains Etats, dont la France, à s'engager sur cette voie met « un coup d'arrêt durable à la constitution d'une « Europe politique » appelée à prendre en charge, progressivement, un certain nombre de compétences régaliennes des Etats, au profit d'une « Europe économique » destinée principalement à constituer un grand « marché commun » »³.

Affaibli, le mouvement d'unification ne s'éteint pas. Il prend forme autour d'une relance de la construction européenne sur le plan économique. Cela aboutit finalement à la

¹ P. Manin, *L'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, Pedone, Paris 2005, page 30

² C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris 2005, page 5

³ P. Manin, *L'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, op.cit., page 35

signature, le 25 mars 1957, du Traité de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa, devenue plus tard Euratom) et du Traité de la Communauté économique européenne (CEE). Le traité CEE ne dessine qu'un cadre économique au sein duquel six Etats, au départ, entendent unir leurs efforts. L'action extérieure n'est pas du tout envisagée, rien ne laisse présager alors l'étendue de la capacité européenne à se développer dans ce cadre.

Il faut attendre la mise en place de la Coopération politique européenne (CPE), en 1970, pour que germe l'idée d'un dépassement du cadre économique. Le rapprochement des Etats appelle inévitablement un renforcement de leurs relations dans un domaine plus large, tant il apparaît « anormal que des Etats, qui avaient établi entre eux des liens très forts dans le domaine économique, puissent, en dehors des domaines régis par le traité, se comporter de façon strictement individualiste et ignorer totalement la notion de solidarité »⁴. C'est ainsi qu'en vue de « préparer les voies d'une Europe unie, en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission »⁵ s'est très rapidement

« exprim[ée] la commune conviction qu'une Europe regroupant des Etats qui, dans leurs diversités nationales, sont unis dans leurs intérêts essentiels, assurée de sa propre cohésion, fidèle à ses amitiés extérieures, consciente du rôle qui lui appartient de faciliter la détente internationale et le rapprochement entre tous les peuples et d'abord entre ceux du continent européen tout entier, est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix »⁶

L'affirmation de l'identité de la CE sur la scène internationale est en marche. Les chefs d'Etats et de gouvernements se sentent désormais investis d'une responsabilité imposée par l'unification ; déterminés à « jouer un rôle actif dans les affaires mondiales, (...) dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations-Unies »⁷, les Etats

⁴ Ibidem, page 181

⁵ Rapport des ministres des Affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique, 27 octobre 1970, dit « Rapport Davignon », Bull. CE 11-70, page 9

⁶ Idem

⁷ Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement sur l'identité européenne, Copenhague, 14-15 décembre 1973, Bull-CE, 12-1973, pages 127 et s

membres s'efforcent de déterminer des positions communes en matière de politique étrangère.

L'initiative informelle de la CPE fait place à une consécration textuelle opérée par l'Acte unique de 1986 et son article 30. Les hésitations des Etats membres face à l'affirmation d'une politique étrangère commune⁸, accompagnée d'instruments juridiques davantage adaptés à cette ambition, seront véritablement levées avec la création de la PESC et l'adoption du Traité sur l'Union européenne. Largement impulsée par l'Allemagne et la France, la PESC doit ainsi concrétiser les volontés affichées dans le rapport Davignon, vingt-ans plus tôt, afin de « s'efforcer de poursuivre une politique plutôt que de produire des déclarations sans fins »⁹.

A l'image de l'UE, l'ONU et le Conseil de sécurité ont une histoire jalonnée « de nombreux succès comme de nombreux échecs, [mais] l'importance de leur rôle au sein du système international n'a jamais été remise en question »¹⁰. L'ONU, organisation interétatique, a été conçue pour agir « au service des Etats et dépendant d'eux pour agir »¹¹, de sorte que rien ne laissa augurer à l'origine un rapprochement entre l'Union européenne et l'organisation mondiale. Cette évolution est au cœur de cette étude, elle en constitue l'essence même.

Si le Conseil de sécurité s'est vu confier la responsabilité principale du maintien de la paix, son action se limite à élaborer des normes que l'ONU ne peut mettre en œuvre elle-même. L'exécution des actes qu'elle adopte passe nécessairement par des entités tierces. Parfois perçu comme un législateur international en raison de l'étendue de son pouvoir normatif, le Conseil de sécurité n'intervient qu'au stade de l'élaboration de normes dont l'exécution se réalise par l'intermédiaire des membres des Nations-Unies, tenus de les appliquer.

⁸ L'article 30 de l'Acte unique européen n'évoque qu'une « politique étrangère », sans ajout de l'adjectif « commune »

⁹ Lettre conjointe au président en exercice du Conseil européen Charles James Haughey, Paris-Bonn, 19 avril 1990, Documents d'actualité internationale, n°11, 1^{er} juin 1990, page 231. Voy. F. Terpan, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, Paris 2010, page 11

¹⁰ A. Novoseloff, *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruylant, Bruxelles 2003, page 1

¹¹ Idem

Le système international, mû par des bouleversements rapides amorcés depuis l'effondrement du bloc de l'Est, conduit l'ONU à entamer un dialogue plus abouti avec différents partenaires de sorte que les Etats ne sont plus les interlocuteurs uniques de l'organisation mondiale. Si la relation entre l'ONU et d'autres organisations a longtemps été dominée par un rapport « conduisant le plus souvent à des affrontements pour la préséance qu'à une véritable coopération »¹², force est de constater l'émergence d'un rapprochement constant entre ces différents acteurs.

Aux yeux de l'ONU, le multilatéralisme est désormais la voie inéluctable en vue d'affronter des défis dont l'ampleur n'a d'égal que leur complexité. L'élan avec lequel le Secrétaire général des Nations-Unies s'emploie, en 1992, à renforcer les liens entre l'ONU et les organisations régionales, consacrant un chapitre entier à leur coopération dans l'Agenda pour la paix, rend compte d'une prise de conscience de cette nécessité¹³. Dans cette approche multilatérale, l'Union européenne, soucieuse de développer son potentiel en matière d'action extérieure, a un rôle particulier à jouer.

Avec le développement de la politique européenne de sécurité commune (PESC), l'Union européenne (UE) a été amenée à s'engager dans des rapports de plus en plus étroits avec l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les actes du Conseil de sécurité deviennent le lien organique entre deux entités qui n'avaient pas vocation à se rencontrer. Les résolutions sont devenues au fil du temps l'élément clé de la relation qui unit les deux organisations, alors même que l'Union européenne n'est pas membre de l'ONU. Cette considération a des implications majeures sur la vie juridique internationale de l'Union européenne et constitue un élément de nature à enrichir l'analyse. Comprendre les enjeux de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'Union européenne, qui n'avait pas vocation à assurer cette tâche, passe, au préalable, par une analyse des éléments ayant contribué au développement de son action extérieure (I). Ce dernier est étroitement lié aux évolutions du système de sécurité collective (II)

¹² U. Villani, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, RCADI 2001, Tome 290, page 345

¹³ Agenda pour la paix, « Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil sécurité le 31 janvier 1992, 17 juin 1992, doc. A/47/277. Cf infra.

I- Le développement de l'action extérieure de l'Union européenne

En tant que première puissance économique et commerciale mondiale, l'Union européenne s'engage pleinement sur le chemin tracé par l'ONU, profilant ses instruments normatifs et institutionnels au gré des évolutions du moment. La question consiste à savoir « [d]ans quelle mesure la puissance économique du géant communautaire peut (...) contribuer à accroître l'influence du nain politique sur la scène internationale »¹⁴.

L'instauration de la politique européenne de sécurité commune au sein de l'Union européenne est marquée par l'étendue de son champ d'action qui couvre « l'ensemble des domaines de la politique étrangère et de sécurité » conformément à l'énoncé de l'article J.1 paragraphe 1 dans sa rédaction originelle (nouvel article 24 TUE)¹⁵. L'idée d'une défense commune apparaît pour la première fois dans le corps du texte, l'article J.4 (nouvel article 28 TUE) disposant que la politique de sécurité couvrirait également « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

La Communauté européenne de défense, dont l'échec a provoqué indirectement la naissance d'une union économique, retrouve un nouveau souffle et reflète, elle aussi, la dimension nouvelle que l'UE entend donner à son action extérieure¹⁶. Ce volet de la politique de l'Union européenne est déterminant dans la concrétisation de ses ambitions. Le levier de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), rebaptisée politique de sécurité et de défense commune (PSDC) depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, trouvera

¹⁴ D. Akagül, « Compte rendu d'ouvrage », *Etudes internationales*, volume XXXI, n°2, juin 2000, page 388

¹⁵ L'article J.1 § 1 était rédigé comme suit : « 1. L'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, le nouvel article 24 dispose que : « La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »

¹⁶ Comme l'indique Pierre-Alain Muet, l'« échec de la Communauté européenne de Défense avait brisé pour longtemps les perspectives d'intégration politique. Puisque le terrain politique et militaire était toujours aussi bloqué, c'est encore du côté économique que Jean Monnet rechercha les conditions d'une relance de la construction européenne ». Voy. P.-A. Muet « Scénarios européens : rétrospective et prospective », *Revue de l'OFCE*, n°58, juillet 1996, page 48. Voy. aussi, S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, Larcier, Bruxelles 2005, pages 26 et s

une application de choix dans l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies¹⁷.

Cerner les objectifs de la PSDC est de ce point de vue essentiel. L'idée qui domine la mise en place de cette structure consiste à doter l'Union européenne des moyens de participer, en dehors de ses frontières, à la gestion des crises plus que d'assurer « la défense du territoire européen, qui continue à relever des politiques nationales et de l'OTAN »¹⁸. Or, dans ce cadre, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité tend à roder un mécanisme dont la naissance s'est avérée laborieuse. La circonspection avec laquelle les Etats membres se sont engagés sur la voie d'une militarisation de l'Union européenne trouve ses racines dans le contexte particulier de la guerre froide et l'hégémonie de l'Alliance atlantique, « seule capable d'équilibrer la puissance soviétique (...) »¹⁹. Les Etats membres ne sont pas nécessairement convaincus de l'utilité d'une démarche militaire commune, par souci d'économies ou en raison d'une conception individuelle de l'idée de défense²⁰. L'établissement de la PESC va changer la donne et permettre à l'Union européenne de lancer le processus de défense commune en vue d'accroître la crédibilité de son action extérieure.

L'ambition de l'UE est pourtant limitée par des modes d'action peu contraignants, dotés d'une « dénomination en trompe l'œil »²¹. Si l'unanimité gouverne, en principe, les règles régissant la PESC, il appartient au Conseil européen de fixer les grandes orientations et de décider des stratégies communes, des positions communes ou des actions communes ; les actes du pilier PESC constituant le moyen unique pour l'Union européenne de réaliser ses objectifs.

¹⁷ Cf infra

¹⁸ F. Terpan, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, op.cit., page 13

¹⁹ P. Manin, *L'Union européenne – institutions, ordre juridique, contentieux*, op.cit., page 183

²⁰ Philippe Manin, explique que beaucoup d'Etats, « par ailleurs soucieux de ne pas consacrer une trop grande partie de leur PNB aux dépenses militaires », n'ont pas jugé utile, à l'origine, de mettre en place une politique européenne de défense autonome. A ces hésitations, s'ajoute le fait que les puissances dotées d'armes de dissuasion nucléaire, la France et le Royaume-Uni, admettent difficilement de « défendre des intérêts autres que leurs intérêts nationaux ». Voy. idem

²¹ Ibidem, page 387

Les stratégies communes, introduites par le Traité d'Amsterdam, touchent les domaines dans lesquels les Etats membres « ont des intérêts communs » et servent à préciser leurs objectifs, leur durée et que devront fournir l'Union et les Etats membres²². C'est sur cette base que le Conseil adopte des positions communes ou des actions communes. La position commune « définit la position globale de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique », tandis que l'action commune « s'applique lorsqu'une action opérationnelle » de l'Union est jugée nécessaire »²³. La véritable avancée sur ce point réside dans le fait que les Etats membres sont tenus de se conformer aux actions communes adoptées par le Conseil européen²⁴.

Même limités, les progrès réalisés par l'instauration de la PESC se heurtent à une difficulté structurelle, l'architecture en piliers de l'Union européenne. Le Traité de Maastricht, même s'il innove par l'instauration d'un cadre institutionnel unique, maintient trois domaines de coopération séparés. Le pilier communautaire, dominé par une prise de décision à la majorité, regroupe les domaines des traités originaux (CEE, CECA et CEEA ou Euratom). Les deux autres, relatifs à la PESC et à la Justice et affaires intérieures (devenu plus tard, Coopération policière et judiciaire en matière pénale), sont inter-gouvernementaux et commandent une prise de décision à l'unanimité.

Cette structure complexe révèle la réticence des Etats membres à se libérer d'un domaine dont les aspects les plus marquants peuvent être perçus comme une atteinte potentielle à leur souveraineté nationale. Le problème a longtemps résidé dans l'étanchéité institutionnelle séparant les domaines relevant de la PESC et ceux relatifs aux politiques communes. L'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, qui impose l'activation de l'ensemble des coopérations, met en exergue les difficultés qui subsistent en raison du cloisonnement des différentes politiques de l'UE, que les efforts

²² L'article 13 TUE qui définissait les stratégies communes a été modifié et remplacé par l'article 23 TUE qui prévoit au paragraphe 1 que : « Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires. Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement »

²³ P. Manin, *L'Union européenne – institutions, ordre juridique, contentieux*, op.cit., page 355

²⁴ Cette dénomination disparaît avec le traité de Lisbonne qui n'évoque que les « positions de l'Union » et les « actions de l'Union ». Voy. l'article 35 TUE

réels du Traité de Lisbonne et la suppression partielle des piliers n'ont pas réussi à dissiper²⁵.

Cependant, il est possible de constater que l'instauration de la PESC améliore le lien avec le pilier communautaire de sorte à observer « une généralisation de pratiques telles que les sanctions économiques à des fins politiques, les dialogues politiques tenus dans le cadre d'accords de coopération ou d'association, l'émergence de politiques ou stratégies globales (inter-piliers) à l'égard de pays tiers (...) »²⁶. Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, cette situation s'explique par « une montée en puissance du Parlement européen, la nécessité d'une représentation des Communautés auprès des Etats tiers et le développement institutionnel de la PESC-PESD (...) »²⁷. En réalité, chaque modification des Traités est suivie d'une extension des compétences externes de la Communauté européenne. Cette tendance s'est surtout manifestée « dans le domaine de la coopération avec les tiers »²⁸, mais elle trouve aussi une application effective dans « le volet externe des politiques internes »²⁹, ce qui tend à bousculer les lignes d'une organisation gouvernée par le principe de spécialité³⁰.

La coopération policière et judiciaire en matière pénale illustre ce phénomène d'extension de compétences, comme en atteste la multiplication des outils de coopération entre l'UE et certains Etats tiers. A la différence de la PESC, au champ d'application très étendu³¹, la coopération policière et judiciaire semblait devoir échapper à une extension de son champ de d'application. Il convient pourtant d'observer, « de la même manière que

²⁵ Cf infra

²⁶ F. Terpan, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, op.cit., pages 11 et 12

²⁷ C. Franck, « L'émergence d'un acteur global : expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », in F. Mérand et S. Lavenex, *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux*, *Politique européenne*, n°22, L'Harmattan, Paris 2007, page 26

²⁸ I. Bosse-Platière, *L'article 3 du traité sur l'UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2009, page 99

²⁹ Idem

³⁰ Selon la CIJ, « les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir ». Voy. l'avis consultatif de la CIJ, du 8 juillet 1986, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, recueil 1986, page 78, point 25

³¹ Cf supra. Voy. aussi I. Bosse-Platière, *L'article 3 du traité sur l'UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'Union européenne*, op.cit., page 107

pour les politiques internes communautaires, une projection externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »³². Aujourd'hui, l'action extérieure connaît un renforcement institutionnel qui contribue à ce développement progressif, l'adoption du Traité de Lisbonne ayant solidifié l'assise de l'Union européenne en la matière³³.

En déployant sa politique extérieure, l'UE s'oblige, en parallèle, à rechercher des partenariats auprès d'autres acteurs internationaux, au premier rang desquels l'ONU, qui « à condition qu'elle subisse une réforme appropriée, reste le cadre le plus adéquat pour affronter les défis posés par la mondialisation »³⁴.

Comme le souligne Anne Hamonic, plusieurs points communs unissent les deux organisations, la volonté de promouvoir la paix et la sécurité internationales mais aussi, et plus certainement, les difficultés à mettre en place leurs desseins ambitieux³⁵. Ce parallélisme des formes - et d'efforts - constitue un lien naturel qui assure autant qu'il pérennise la convergence d'intérêts communs.

« La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne devenant une réalité quotidienne, les activités de ses membres auprès du Conseil de sécurité de l'ONU tiennent de plus en plus compte de la dimension «UE» dans les questions de sécurité à caractère international sur lesquelles l'UE défend une position politique »³⁶.

Le rapport ONU/UE est une relation complexe où s'entrechoquent règles de droit et enjeux politiques et dans laquelle l'UE se doit d'évoluer.

³² Ibidem, page 108. L'auteur cite, à l'appui de son argumentation les conclusions de la présidence, Conseil européen de Feira, 19 et 20 juin 2000, où le Conseil approuve « le rapport sur les priorités de l'Union européenne pour les relations extérieures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures qui doivent être intégrées dans la stratégie extérieure globale de l'Union afin de contribuer à l'établissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ». Voy. l'ouvrage précité, note 468

³³ Cf infra

³⁴ Rapport sur les défis et la conduite des affaires mondiales et la réforme de l'ONU, 23 mars 1999, doc. n° A4-0077/99, point 2, JO n°C-177, 22 juin 1999, pages 62, cité sous d'autres références par A. Hamonic, « L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel », Apogée, Rennes 2007, page 24

³⁵ Selon Anne Hamonic, « [d]e nombreux éléments rapprochent les deux entités. Ainsi la création de l'ONU comme l'impulsion de la construction européenne trouvent leur fondement dans la quête de la paix. Cette paix est recherchée selon la même méthode : créer des liens entre les Etats, c'est-à-dire les unir, comme le rappelle la notion d'unité déclinée dans le nom de chacune des entités et les diverses référence à l'exigence de promotion du multilatéralisme ». Ibidem, page 25

³⁶ *L'Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme*, Office des publications de l'Union européenne, Communautés européennes, 2004, page 12

La PESC, héritière de l'ambition portée par la CPE, est devenue le vecteur de l'action extérieure de l'Union européenne dont le rayonnement à l'extérieur de ses frontières passe par une étroite collaboration avec l'organisation mondiale. Dès 1974, la Communauté européenne s'est ainsi vu accorder le statut d'observateur par la résolution 3208 de l'Assemblée générale des Nations-Unies³⁷, en plus de sa qualité de membre de la plupart des institutions spécialisées de l'ONU³⁸.

Aujourd'hui, l'Union européenne est représentée dans de nombreuses conférences menées sous l'égide des Nations-Unies en tant que « membre à part entière » et peut revendiquer le même statut au sein de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture³⁹. La coopération institutionnelle entre les deux organisations n'est pas négligée, des réunions périodiques sont organisées, en présence de représentants de l'UE et du Secrétaire général de l'ONU par exemple⁴⁰.

L'Union ne cache pas l'importance pour elle de nouer des liens privilégiés avec l'organisation mondiale⁴¹, ce qui explique en partie sa présence aux côtés de l'ONU dans un très large panel d'activités. L'UE et l'ONU associent ainsi leurs efforts en matière de coopération au développement, d'environnement et de développement durable, de lutte contre le terrorisme et criminalité transfrontalière, d'aide humanitaire, des droits de

³⁷ Selon les termes de la résolution 3208, l'Assemblée générale se dit « [d]ésireuse de promouvoir la coopération entre l'Organisation des Nations-Unies et la Communauté économique européenne [et p]rie le Secrétaire général d'inviter la Communauté économique européenne à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur ». Voy. la résolution 3208 (XXIX), statut de la Communauté économique européenne auprès de l'Assemblée générale, 2266^{ème} séance plénière, 11 octobre 1974. Sur ce point, voy. J.-P. Jacqué, « La participation de la CEE aux organisations universelles », AFDI 1975, pages 924 et s.

³⁸ L'UE est représentée « par la Commission européenne, qui possède des délégations accréditées auprès des organes des Nations unies à Genève (dont, entre autres, le HCDH, le HCR, la CNUCED, l'OIT, l'OMS), Paris (l'Unesco), Nairobi (le PNUF, Habitat), New York (le secrétariat de l'ONU, l'Assemblée générale et ses principales commissions, L'ECFOSOC, le PNUD, etc.), Rome (la FAO, le PAM et le FIDA) et Vienne (notamment l'ONUDC, l'ONUDI et l'AIEA) ». Voy. *L'Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme*, op.cit., page 9

³⁹ Idem. Sur l'admission de la CE à la FAO, voy. A. Tavares de Pinho, « L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », RMCUE 1993, pages 656 et s.

⁴⁰ Idem

⁴¹ L'Union européenne indique notamment que sa « participation aux travaux des Nations unies est une priorité pour l'UE. L'Union considère comme étant de sa responsabilité de soutenir et de renforcer les Nations unies afin de préserver le rôle que joue l'Organisation, sur la base de sa charte, dans la recherche de solutions multilatérales aux problèmes mondiaux ». Voy. ibidem, page 7

l'homme, de commerce, de culture et civilisation, et dans le domaine du maintien de la paix⁴².

La PESC reste la clé de la relation ONU/UE, la « mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE a[yant] souligné la nécessité pour les Etats membres, le Conseil et la Commission d'intensifier la coordination de leurs activités auprès des organisations internationales »⁴³. Malgré l'importance de la relation entre les deux organisations, l'Union européenne reste, pour l'heure, exclue du processus de sécurité collective, du moins de l'enceinte où se déroule la prise de décision.

II- Les évolutions du système de sécurité collective

L'idée qui domine le système de sécurité collective reste la prévention des conflits et le maintien ou la restauration de la paix, sachant, toutefois, que « toute prévention véritable ne peut se passer d'une possibilité d'action coercitive si nécessaire »⁴⁴. L'intérêt de la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité est ici déterminant. De leur application par les Etats membres dépendra, en effet, l'effectivité des mesures envisagées.

Une distinction apparaît entre les mesures décidées sur la base du Chapitre VI et celles prises sur le fondement du Chapitre VII⁴⁵. Si, dans la première hypothèse, les membres des Nations-Unies *peuvent* être invités par le Conseil de sécurité à appliquer ces mesures, « (...) tous les membres des Nations-Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil » *doivent* prendre les mesures nécessaires à leur exécution, dans la seconde hypothèse⁴⁶.

⁴² Ibidem, pages 15 et s

⁴³ Ibidem, page 11

⁴⁴ A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, op.cit., page 113

⁴⁵ Cette distinction est relevée par N. Bentwich et E. Martin, A commentary on the Charter of the United Nations, Routledge & Kegan, Londres 195, pages 92 et 93, cité par A. Novosseloff, idem

⁴⁶ Article 48 de la Charte des Nations-Unies : « 1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil. 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ». Cet article doit être lu en combinaison avec l'article 25 qui dispose que « [l]es Membres de

Le Chapitre VI et le Chapitre VII sont toutefois complémentaires dans la recherche d'une issue pacifique à un différend⁴⁷. En revanche, l'article 41 relatif aux sanctions coercitives non-militaires ne doit pas être mis en œuvre avant d'agir sur la base de l'article 42. Les sanctions militaires peuvent être directement décidées si le Conseil de sécurité le juge opportun. Il s'agit de s'adapter à d'éventuelles situations qui nécessitent une telle intervention, les mesures non militaires pouvant s'avérer inadaptées. Le choix laissé au Conseil de sécurité n'est que théorique, les sanctions pacifiques étant bien souvent la solution privilégiée⁴⁸.

S'agissant des sanctions coercitives, la Charte a prévu deux dispositions qui vont jouer un rôle déterminant, non seulement dans l'évolution du système de sécurité collective, mais également sur l'ensemble du système onusien. Elles expliquent, au moins partiellement, les raisons de l'implication actuelles de l'UE aux côtés de l'ONU et méritent, à cet égard, une attention particulière. Il s'agit des articles 43 et 47 de la Charte. L'article 43 concerne l'engagement des membres des Nations-Unies à mettre à disposition de l'ONU « les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cette exigence intervient en réponse à l'échec de la SDN de voir les Etats décider des moyens à mettre au service de la paix, de sorte que les rédacteurs de la Charte ont envisagé d' « établir de façon impérative et durable la contribution des Etats membres [à une] force d'intervention »⁴⁹.

A l'origine, le principe est simple puisqu'il s'agit de solliciter les Etats en vue de mettre à disposition de l'ONU des forces armées, par voie d'accords spéciaux ou sur invitation du Conseil de sécurité. Les Etats sont contraints de fournir à l'organisation mondiale les moyens logistiques nécessaires selon des modalités qu'ils auront eux-mêmes choisies. Là, réside tout l'intérêt des accords spéciaux qui doivent « permettre non

l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

⁴⁷ Cf article 33 de la Charte des Nations-Unies

⁴⁸ Alexandra Novosseloff considère le choix entre sanctions militaires et non-militaires comme « une faiblesse de la Charte », estimant que, « compte tenu des conséquences (notamment en ce qui concerne les pertes humaines) de toute action militaire et de moyens qu'elle requiert, on peut se demander si les Etats membres du Conseil n'auront pas toujours tendance à privilégier et à choisir les sanctions économiques et diplomatiques. »

⁴⁹ M.-F. Furet, « Article 43 », in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations-Unies - commentaires article par article*, Economica, Paris 2005, page 1261

seulement de préciser les engagements respectifs mais aussi de les adapter aux capacités de chacun »⁵⁰. Le paragraphe 2 de l'article 43 prévoit en effet que

« L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir. »

Comme l'article 45⁵¹, l'article 43 devait donner « une base matérielle à la sécurité collective »⁵² et ainsi permettre à l'ONU de réaliser, par l'entremise des Etats, les actions envisagées. Les premières réticences se sont exprimées lors des négociations relatives à la signature des accords spéciaux, dès 1946, au point de conduire finalement à l'ajournement des débats⁵³. Cet échec marque nettement le clivage qui s'installe entre les grandes puissances dès l'après-guerre et préfigure le rapport de force qui s'installe.⁵⁴ Une démarche identique se retrouve autour de l'article 47.

Selon cet article, en effet, un comité d'état-major doit être établi pour conseiller et assister le Conseil de sécurité sur les moyens militaires nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales, diriger les forces armées mises à disposition du Conseil de sécurité et enfin, élaborer les plans afin d'établir un système de réglementation des armements⁵⁵. La composition du comité a suscité de longues discussions entre les grandes puissances et les autres Etats désireux d'en faire partie. Ces derniers argumentent dans le sens selon lequel, « laisser les membres permanents en tête à tête conduirait à la paralysie

⁵⁰ Ibidem, page 1262

⁵¹ Article 45 de la Charte des Nations-Unies : « Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée »

⁵² Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, Paris 2000, page 27

⁵³ Pour un historique détaillé des négociations des accords spéciaux, voy. A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, op.cit., pages 150 et s

⁵⁴ Marie-Françoise Furet y voit ainsi « l'une des premières manifestations de ce qu'on appellera « la guerre froide », confortée par l'échec des négociations prévues à la Conférence de Postdam ». Voy. M.-F. Furet, « Article 43 », op.cit., page 1264

⁵⁵ Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., idem

au cas où la menace contre la paix serait de leur fait »⁵⁶. Finalement, l'article 47 § 2 organise un compromis très favorable aux membres permanents. Celui-ci dispose que :

« Le Comité d'Etat-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche. »

La réalisation de l'article 47 va connaître le même sort que celle de l'article 43 et priver l'ONU d'une structure militaire efficace. La confrontation entre deux blocs a tué dans l'œuf la mise sur pied d'un « bel édifice, réaliste de surcroît, qui aurait dû permettre un engagement prépondérant des grandes puissances au service de la sécurité collective, sans créer toutefois une armée permanente de l'ONU (...) »⁵⁷.

Les conséquences de cet échec sont pourtant considérables sur le fonctionnement du système onusien. A défaut de posséder une force militaire préconstituée, l'organisation est contrainte de s'adresser aux Etats membres, peu enclins à répondre tout de go à ce genre de sollicitations. L'ONU agit dès lors en sous-traitance, confiant à d'autres la prise en charge des opérations décidées en son sein. Parce qu'ils « répugnent à placer leurs troupes sous un commandement qui leur échapperait »⁵⁸, les Etats ont enraciné cette pratique. L'engagement de l'Union européenne aux côtés de l'ONU résulte largement de ce développement de la sécurité collective, l'organisation mondiale trouvant dans l'UE un partenaire privilégié à même de répondre à ses ambitions.

Une autre tendance est à observer, et peut expliquer, en partie, les raisons du rapprochement entre les deux organisations. Du temps de la guerre froide, le fonctionnement de la sécurité collective reposait sur des systèmes opposant l'Alliance atlantique à celle issue du Pacte de Varsovie, « rassemblant autour des deux Grands, Etats-Unis et Union soviétique, les Etats que rapprochent une philosophie politique commune et

⁵⁶ J.-C. Martinez, « Article 47 », in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations-Unies - commentaires article par article*, op.cit., page 1284

⁵⁷ Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., page 28

⁵⁸ M.-F. Furet, « Article 43 », op.cit., page 1266

une stratégie militaire semblable »⁵⁹. La fin de la guerre froide ne met pas fin à cette conception de la sécurité collective ; il est possible d'observer une situation identique, caractérisée par un renforcement des alliances régionales. Ces dernières, capables de se substituer à un mécanisme onusien défaillant⁶⁰, profitent à l'ONU, condamnée à renoncer à ses ambitions. Conscient de cette réalité, le Secrétaire général Boutros-Ghali insiste sur le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il déclare ainsi que

« [d]es accords régionaux ont souvent été conclus dans le passé pour pallier l'absence d'un système universel de sécurité collective; leurs activités allaient parfois à l'encontre du sentiment de solidarité qui seul peut permettre à l'organisation mondiale de fonctionner efficacement. Mais aujourd'hui, tandis que de nouvelles chances s'offrent à nous, les accords et organismes régionaux peuvent rendre de grands services s'ils agissent de manière compatible avec les buts et principes de la Charte et si leurs relations avec l'ONU, en particulier avec le Conseil de sécurité, sont conformes aux dispositions du Chapitre VIII. »⁶¹

La présence des accords régionaux sur le terrain est favorable à l'ONU, l'adaptation de ces entités à un contexte connu permettant une utilisation optimale du potentiel mis en place. Ces avantages ont nourri l'intérêt de l'ONU, qui a trouvé auprès des accords et organismes régionaux des interlocuteurs privilégiés, à défaut de pouvoir réaliser elle-même ses prétentions⁶². Le Secrétaire général Ban Ki-Moon évoque la nécessité de consolider le rapprochement entre l'ONU et les organisations régionales en ces termes :

« Des plus hautes sphères politiques aux unités de terrain, l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales resserrent leurs partenariats et collaborent plus étroitement que jamais pour relever les défis du maintien de la paix, du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix au lendemain de conflits. »⁶³

⁵⁹ Ibidem, page 1265

⁶⁰ A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, op.cit., pages 190 et s

⁶¹ « Agenda pour la paix », diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, op.cit., page 20, point 63

⁶² Voy. par exemple l'analyse de Michel Voelckel à propos de la coopération entre l'ONU et l'OTAN, M. Voelckel, « *Aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix* », AFDI 1993, pages 78 et s

⁶³ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, Assemblée générale, soixante-troisième session, 12 août 2008, doc. A/63/1, page 28, point 128

Finalement, le Secrétaire général considère que « le régionalisme en tant que composante du multilatéralisme est nécessaire et réaliste », mais conçoit la relation comme la résultante d'un partage des responsabilités des divers acteurs internationaux au service de la paix⁶⁴. Au sein du Conseil de sécurité, les exigences sont identiques. Les termes de la résolution 1809 (2008) traduisent parfaitement cette volonté de renforcer les liens avec les organisations régionales. Il considère ainsi que

« (...) la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales pour ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité et conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, peut améliorer la sécurité collective »⁶⁵

L'Union européenne n'échappe naturellement pas à cette analyse, l'importance des moyens financiers et logistiques dont elle dispose pouvant être utile à ce genre d'opérations. L'ONU trouve en l'Union européenne un partenaire de choix. Elle peut, à l'image des apports de l'OTAN, « disposer du concours d'un appareil militaire consistant et bien rôdé »⁶⁶.

Le champ d'intervention du Conseil de sécurité est extrêmement large. Son développement, consécutif à la fin d'un monde bipolaire, l'amène à connaître des situations très diverses. Le Conseil de sécurité peut dès lors prendre position, comme le rappelle Catherine Denis, « sur le tracé d'une frontière interétatique, sur la responsabilité internationale de certains Etats, sur les règles applicables en matière d'extradition, il élabore le statut des juridictions pénales internationales, il traite de thèmes de plus en plus généraux, détachés de toute situation particulière, il adopte des résolutions générales et, enfin, il impose des obligations générales à l'ensemble des Etats membres des Nations-Unies en matière de terrorisme international »⁶⁷.

⁶⁴ Ibidem, point 130

⁶⁵ S/RES/1809 (2008), 16 avril 2008. Cette résolution concerne la paix et la sécurité en Afrique et plus spécifiquement la situation de l'Union africaine. Sur les rapports entre l'ONU et les organisations régionales et autres organisations, voy. P. Tavernier, « Année des Nations-Unies, 23 décembre 2007-24 décembre 2008, problèmes juridiques », AFDI 2008, pages 370 et s

⁶⁶ M. Voelckel, « Aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », op.cit., page 79

⁶⁷ C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations-Unies : portée et limites*, page 1

Cet inventaire impressionne de par l'étendue des domaines couverts par le Conseil de sécurité. Pourtant, un élément essentiel ne doit pas être occulté. En raison de ce large domaine d'action, le Conseil de sécurité ne peut plus être limité à la seule sphère des Etats. Le développement des entités non-étatiques a d'ailleurs été pris en compte par le Conseil de sécurité, ses résolutions visant de plus en plus souvent l'ensemble de la Communauté internationale, dont les organisations internationales, parfois citées nommément⁶⁸. En matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'engagement de l'Union européenne devient alors indissociable des actes de droit dérivé de l'ONU.

Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité se sont multipliées, l'activisme de l'organe exécutif de l'ONU ayant conduit à une véritable inflation normative⁶⁹. Ces actes sont le point de rencontre des ambitions de l'ONU et de l'Union européenne poursuivant un objectif commun. La question des actes unilatéraux des organisations internationales embarrasse en raison de leur hétérogénéité et de l'absence d'uniformité terminologique les concernant⁷⁰. La multiplication des organisations internationales entretient la confusion sur le sens à donner aux actes qu'elles sont susceptibles de prendre, « la terminologie utilisée dans la pratique n'[étant] pas toujours conforme à celle qui résulte de l'acte constitutif »⁷¹. S'agissant de l'ONU, le Conseil de sécurité prend « des (« décisions »), au sens de l'article 25, c'est-à-dire impérative pour les membres, qui se sont engagés à les appliquer, que dans le cadre du Chapitre VII de la Charte »⁷².

C'est dans ce cadre que s'insèrent les résolutions objet de cette contribution, compte tenu du fait que le Conseil de sécurité peut aussi adopter, sur la base du Chapitre VII, des

⁶⁸ Par exemple, la résolution 1778 (2007), dans laquelle le Conseil de sécurité, « autorise l'Union européenne » à déployer une opération militaire au Tchad, ou encore la résolution 1861 (2009) qui « prie l'Union européenne » de continuer à coopérer avec le Secrétaire général. Voy. S/RES/1778 (2007), du 25 septembre 2007 sur la situation au Tchad et S/RES/1871 (2009) sur la situation au Tchad, en RDC et dans la sous-région. Cf infra

⁶⁹ Voy. E. Decaux, « Le développement de la production normative : vers un ordre juridique international », in B. Badie, G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme – Nouvelles formes de l'action internationale*, La découverte, Paris 2007

⁷⁰ Voy. sur ce point, P. De Visscher, « Valeur et autorité des actes des organisations interantionales », in P.-M. Dupuy (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1988, page 316 et s

⁷¹ M. Virally, « Les actes unilatéraux des organisations internationales », in M. Bedjaoui (dir.), *Droit international – Bilan et perspectives*, Pédone, Paris 1991, page 254

⁷² Idem

décisions non contraignantes sous forme de recommandations⁷³. Le Chapitre VIII relatif aux accords régionaux sera également analysé en ce qu'il traduit l'universalisation du système de la Charte et, partant, le degré d'implication de l'Union européenne.

Bien que le Chapitre VI de la Charte fasse expressément référence aux organismes et accords régionaux à son article 33⁷⁴, il est possible d'observer une pratique limitée de mise en œuvre par l'Union européenne des résolutions prises sur la base de ces dispositions. Même si l'UE participe grandement à la gestion des crises et à la prévention des conflits par des solutions non coercitives⁷⁵, elle agit le plus souvent sur des résolutions adoptées dans le cadre du Chapitre VII, au rythme de la banalisation du recours à ses dispositions, « la référence au Chapitre VII [étant] devenue très courante à travers la petite phrase rituelle qui s'insère entre la fin du préambule et les paragraphes des résolutions : « Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte... » »⁷⁶.

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'Union européenne offre une originalité qui touche au processus décisionnel de ces actes. Afin de respecter les buts et les principes contenus dans la Charte, le Conseil de sécurité « dispose de pouvoirs spécifiques à cet effet qui sont énoncés, notamment aux chapitre VI, VII et VIII de la Charte »⁷⁷. Selon l'article 39, il appartient au Conseil de sécurité de constater l'existence d'une menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Il peut selon la situation rencontrée décider des mesures provisoires auxquelles les membres devront se conformer (article 40), prendre toutes mesures n'impliquant pas la force armée (article 41)

⁷³ L'article 39 de la Charte des Nations-Unies prévoit ainsi que « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. ». Voy. C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations-Unies : portée et limites*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pages 27 et s

⁷⁴ Article 33 § 1 de la Charte des Nations-Unies : « 1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix »

⁷⁵ Cf infra

⁷⁶ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies*, Colloque de Rennes, Pedone, Paris 1995, page 49. Voy. aussi, Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., pages 46 et s

⁷⁷ P. Tavernier, *Les Casques bleus*, PUF 1996, Que sais-je ? n° 3169, pages 14. Ouvrage cité par A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, op.cit., page 113

ou, au contraire ordonner une action entreprise au moyen de forces aériennes, navales ou terrestre (article 41), pour les cas où les mesures de l'article 41 seraient jugées inadaptées. Le Chapitre VII de la Charte confie dès lors au Conseil de sécurité « une centralisation du pouvoir de recourir à la force dont les Etats ont été dépouillés par l'article 2 § 4 »⁷⁸.

C'est l'article 27 de la Charte des Nations-Unies qui règle les modalités du vote des décisions prises où se combinent principe majoritaire et principe d'unanimité⁷⁹. Le Conseil de sécurité se compose en effet de quinze membres, sachant que pour être adoptée, la résolution devra recueillir neuf voix dont obligatoirement celles des cinq membres permanents⁸⁰. Or, parmi les cinq membres permanents figurent deux Etats membres de l'Union, la France et le Royaume-Uni sachant qu'en outre d'autres Etats de l'Union seront amener à siéger au Conseil de sécurité, en qualité de membres non-permanents. Ainsi, l'Union européenne participe, d'une certaine manière, à l'élaboration des actes dont elle assurera l'exécution.

La procédure de décision fait apparaître un déséquilibre qui traduit la mainmise des grandes puissances sur le mécanisme d'adoption des résolutions du Conseil de sécurité. Il faut comprendre que l'importance accordée aux cinq membres permanents n'est que la contrepartie de leur engagement à mettre au service de l'ONU leur supériorité militaire.

⁷⁸ P. Tavernier, *Les Casques bleus*, op.cit., page 15. L'article 2 § 4 de la Charte dispose en effet que « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

⁷⁹ Article 27 de la Charte des Nations-Unies : « 1. Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. 2. Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres. 3. Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'article 52, une partie à un différend s'abstient de voter ». Voy. aussi M. Virally, « Les actes unilatéraux des organisations internationales », op.cit., page 261

⁸⁰ Article 23 de la Charte des Nations-Unies : « 1. Le Conseil de sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les Etats-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable. 2. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles. 3. Chaque membre du Conseil de sécurité a un représentant au Conseil. »

L'octroi d'un droit de veto, même assoupli par la pratique de l'abstention volontaire, répond à cette même logique. L'opinion publique est souvent sensible à cela mais la domination des membres permanents sur le mécanisme de sécurité collective reste la condition de leur implication et se trouve partiellement justifiée.

Cette réalité ne doit cependant pas faire oublier les conséquences de cette hégémonie qui renvoie nécessairement à la légitimité des résolutions du Conseil de sécurité, question à laquelle l'Union européenne sera confrontée lorsqu'elle met en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Surgit alors la distinction opérée en doctrine entre le modèle relationnel et le modèle institutionnel du droit international⁸¹. Le premier, caractérise le pouvoir de l'Etat « éparpillé, (...), inconditionné, (...) violent »⁸² et répond à l'approche classique du droit international et une conception volontariste du droit, dans laquelle prime la volonté souveraine des Etats. Le modèle institutionnel, où le pouvoir est « concentré, (...), conditionné, (...) réprimé »⁸³, puise sa source dans l'émergence des organisations internationales, dont la multiplication « introduit des structures nouvelles dans un système qui, jusque-là, était essentiellement de nature relationnelle »⁸⁴. Il ne s'agit pas d'une confrontation de modèles mais bien de la coexistence de chacun. Ce système repose sur une nécessité sociale qui impose une limitation à la volonté des Etats en vue de réaliser des intérêts communs. Des institutions sont mises en place à cette fin avec pour mission de régler le comportement des Etats et, si nécessaire, de les sanctionner.

Le Conseil de sécurité illustre, dans une certaine mesure seulement, cette évolution. En son sein, certains Etats sont désignés « pour une durée limitée et, quel que soit leur souci d'y servir leurs propres intérêts, ils ont aussi la mission de représenter l'ensemble des membres »⁸⁵ mais les modalités entourant le processus décisionnel du Conseil de sécurité s'écartent de cette conception.

⁸¹ Voy. R.-J. Dupuy, « Communauté internationale et disparités de développement », Académie de droit international de La Haye, 1979, volume 165, Martin Nijhoff Publishers, La Haye, Boston, London 1981, pages 46 et s, cité par C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : portée et limites*, op.cit., page 347

⁸² R.-J. Dupuy, « Communauté internationale et disparités de développement », op.cit., page 49

⁸³ Ibidem, page 55

⁸⁴ Ibidem, page 46

⁸⁵ Ibidem, page 56

L'adoption de résolutions du Conseil de sécurité révèle plus souvent la primauté de certains Etats, de sorte qu'il peut apparaître à bien des égards comme « le garant des intérêts particuliers de certains de ses membres »⁸⁶. La pratique du Conseil de sécurité démontre, en effet, la défense d'intérêts particuliers d'une certaine catégorie d'Etats, éloignée de l'idée selon laquelle « cet organe contribue effectivement à la défense de valeurs communes, telles que consacrées notamment par les buts et les principes de la Charte »⁸⁷. La vigueur avec laquelle les Etats-Unis ont vainement recherché une solution onusienne à l'intervention militaire en Iraq démontre toutefois que le Conseil de sécurité peut-être perçu comme jouissant d'une légitimité justifiant bon nombre de comportements et sur laquelle l'Union européenne s'appuie lorsqu'elle procède à la mise en œuvre des sanctions décidées par l'ONU. Ceci contribue, comme l'étude le démontrera, à renforcer la recherche d'un rapprochement institutionnel entre les deux organisations, dans un échange de bons procédés.

Problématique

S'intéresser à la façon dont l'UE met en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité revient à déterminer l'étendue du domaine d'action d'une entité tierce à l'ONU. L'absence de lien formel entre l'UE et l'ONU emporte des conséquences sur l'engagement de l'Union qui agit en lieu et place de ses Etats membres, pourtant obligés de les mettre en œuvre. L'évolution de la relation entre les deux organisations à travers la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'Union européenne est le fruit d'une lente évolution imposée par des changements géopolitiques et stratégiques que chacune des organisations essaie de mettre à profit.

Mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité participe pleinement au développement de l'UE, au point d'en faire un acteur incontournable de la scène internationale. L'application de ces actes entraîne des conséquences majeures sur la vie juridique de l'Union, à l'égard des autres acteurs internationaux mais aussi en son sein. Elle favorise son développement extérieur autant qu'elle enrichit son potentiel d'action

⁸⁶ C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : portée et limites*, op.cit., page 354

⁸⁷ Ibidem, page 352

autonome. Ce sont ces éléments que l'étude se propose d'analyser, en démontrant l'existence d'une gradation dans la conduite de l'Union européenne, guidée par la volonté de se doter d'outils à même de procéder efficacement à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Cette perspective permet d'en mesurer les implications sur toutes les politiques de l'Union et offre l'avantage de dégager une vue d'ensemble de la relation UE/ONU, ce qui constitue le véritable apport de cette contribution.

La rencontre entre les deux organisations s'impose dès lors que l'Union européenne développe ses compétences et que, dans le même temps, l'ONU s'engage sur la voie du multilatéralisme, au-delà de la sphère étatique. Ironie de l'Histoire, ce sont les sanctions économiques qui vont initier le rapprochement entre l'ONU et l'Union européenne et amorcer le développement de l'action extérieure européenne, alors que rien, dans le texte constitutif de la Communauté européenne, n'était prévu pour cela. Au gré des diverses modifications des traités, l'UE va s'efforcer de renforcer sa position d'acteur incontournable de la scène internationale, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans l'élaboration des mesures économiques coercitives.

Le plan de l'étude a été articulé de sorte à rendre compte de la gradation de l'engagement de l'UE aux côtés de l'ONU via l'application des résolutions du Conseil de sécurité, et traduire le dépassement progressif de la vocation originelle de l'Union, sa vocation économique, vers l'émergence d'un domaine d'intervention plus large touchant à la gestion des crises et la recherche d'un partenariat. Consciente des enjeux qu'impliquent une plus grande participation de l'UE aux affaires internationales, l'ONU relaie les prétentions européennes et l'encourage à développer ses moyens d'intervention. L'UE concrétise son ambition et s'attache, non sans mal, à enrichir les moyens juridiques et opérationnels à même de réaliser ce dessein de manière cohérente et efficace. Ces instruments procèdent, en partie, de la même finalité que les sanctions économiques, l'instabilité de certaines régions ne favorisant pas les échanges commerciaux. Dans ce cadre, il convient de rechercher quels sont les instruments dont l'UE dispose pour assurer l'exécution des résolutions décidées par l'ONU. L'analyse ne se limitera pas à une simple observation des moyens de mise en œuvre, elle tentera, dans une approche prospective, de rechercher les outils potentiellement utilisables en vue d'assurer une application efficace

des actes du Conseil de sécurité. Aujourd'hui, l'Union européenne développe un nombre important d'outils qui dépasse largement ce cadre. Orienter l'analyse sur l'ensemble des moyens développés par l'Union est alors indispensable pour comprendre comment l'UE contribue à renforcer son engagement auprès des Nations Unies en vue de répondre au mieux aux demandes de l'organisation mondiale, tout en développant ses moyens d'action autonome sachant que la ligne de partage entre ces deux ambitions reste floue, l'Union européenne insistant de façon quasi systématique sur la dualité de cette approche.

Par ailleurs, l'étude de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'Union européenne ne doit pas être appréhendée sous le seul prisme d'une application effective des résolutions. Elle doit aussi s'analyser à travers les conséquences qu'une telle démarche implique, la mise en œuvre des résolutions en la matière renvoyant de façon inéluctable à la question de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Non seulement la mise en perspective de ces éléments implique de s'intéresser à différents domaines, mais elle offre aussi l'avantage d'opérer une vue d'ensemble de l'engagement de l'Union européenne soucieuse de procéder à une mise en œuvre efficace des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans une approche qualifiée de « multilatéralisme efficace ».

Afin d'identifier ces différents enjeux et mesurer l'évolution attachée à l'action de l'Union européenne dans ce cadre, il conviendra de s'intéresser aux sanctions économiques qui constituent, pour l'UE, les premiers instruments de mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité (Partie I : L'instrument originel de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : la sanction économique). Il s'agira de déterminer ensuite quels sont les mécanismes mis en place par l'Union européenne, à même de donner davantage de contenu à son engagement. Cette appréciation se fera par l'étude de ce qu'il convient de qualifier d'instruments dérivés de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, en référence aux sanctions économiques dont ils procèdent et en raison de leur objet commun, la recherche d'un monde plus stable (Partie II : Les instruments dérivés de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité).

Partie I : L'instrument originel de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : la sanction économique

La Communauté européenne (CE) dans ses rapports avec les Etats tiers ne pouvait se soustraire à la mise en place d'un dispositif capable d'assurer le respect des diverses obligations consenties. Sa vocation purement économique a posé d'emblée la question du champ d'application des voies utilisées pour répondre à cette exigence. Face à l'augmentation croissante des mesures décidées au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), la Communauté européenne n'a jamais perdu de vue l'impérieuse nécessité de jouer un rôle plein et entier sur la scène internationale. A cet égard, la sanction économique est très vite apparue comme l'instrument indispensable pour réaliser ce dessein ambitieux. Cette initiative ne pouvait se faire sans poser diverses questions juridiques nées, notamment, de l'absence d'un lien formel entre l'ONU et l'Union européenne. Cette situation pose d'innombrables questions liées au rapport de systèmes induit par la mise en œuvre des sanctions économiques par l'Union européenne.

S'agissant des sanctions économiques prises à l'égard des tiers, c'est avant tout au droit international qu'il appartient de fixer les règles relatives à l'exercice du pouvoir de sanctionner. Ce droit, fixant les règles du jeu, doit se conjuguer inévitablement avec le droit propre à l'organisation, en l'occurrence le droit communautaire, seul instrument capable de fournir à l'UE les moyens de son ambition. Dès lors, la question touche en fait au rapport que le droit communautaire entretient avec le droit international. D'importantes indications peuvent être trouvées dans la jurisprudence communautaire. L'arrêt de la CJ du 16 juin 1998 *Racke*, par exemple, permet tout d'abord d'affirmer que « l'autonomie et la

spécificité du droit communautaire ne sont nullement incompatibles avec sa subordination au respect du droit international »⁸⁸.

Cette affirmation préliminaire pose le socle du respect par l'Union du droit international. En filigrane d'un contentieux qui s'avère « particulièrement important et complexe du fait de « la superposition de normes » résultant de l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité, que la Communauté et les Etats membres doivent respecter (...) »⁸⁹, se dessinent les limites à l'intérieur desquelles l'Union européenne, qui n'est pas membre de l'ONU, est à même d'intervenir. A ce titre, le fondement juridique des sanctions économiques doit être appréhendé non seulement dans le cadre normatif du droit international (Titre 1), mais aussi à la lumière du droit communautaire (Titre 2).

⁸⁸ Y. Petit, « La Cour de justice des Communautés européennes et les rapports droit international / droit communautaire (à propos de l'arrêt du 16 juin 1998, Racke) », Dalloz 1999 I, chroniques, page 186

⁸⁹ Idem

Titre 1 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit international

Les années quatre-vingt ont été une étape importante pour la Communauté européenne et ses Etats membres. Les crises internationales qui se multiplient conduisent la Communauté européenne à développer une pratique coercitive via l'adoption de sanctions économiques. La matière est en soi relativement complexe en raison du lien étroit qui unit l'aspect juridique à l'aspect politique de la question, surtout lorsqu'il s'agit de répondre à une demande formulée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Le terme « sanction » renvoie souvent à une idée négative, ce qui explique certainement la précaution avec laquelle il est employé, tant au niveau communautaire, « qui lui préfère souvent des mesures plus neutres »⁹⁰, qu'en droit international. Pour ajouter à la difficulté, l'Union européenne développe des sanctions économiques autonomes, parallèlement à celles prises en application d'une résolution de l'ONU adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte. L'intervention de l'Union européenne devient dès lors difficilement identifiable, son mode opératoire pouvant osciller entre action autonome et exécution d'un acte du Conseil de sécurité.

Dans ce cadre, l'étude de la mise en œuvre des résolutions relatives aux sanctions économiques par la Communauté européenne (et l'Union européenne ensuite) impose de s'interroger, dans un premier temps, sur la manière dont l'Union européenne se trouve confrontée à l'élaboration des sanctions économiques (Chapitre I). Lorsque celles-ci procèdent de l'exécution d'une résolution du Conseil de sécurité, l'analyse s'attachera à identifier les effets induits par cette mise en œuvre, sur la situation juridique de l'Union (Chapitre 2).

⁹⁰ C. Leben, « Les contre-mesures interétatiques et la réaction à l'illicite dans la société internationale », AFDI 1982, page 11

Chapitre 1 : L'Union européenne face aux sanctions économiques

Le débat qui anime la doctrine lorsqu'il s'agit de définir le terme de « sanctions » est connu. A celui-ci vient s'ajouter le problème touchant à la « spécificité » de l'Union européenne, parfois considérée comme une organisation internationale « originale », eu égard à la singularité de sa structure et à un fonctionnement unique en son genre. Pourtant, comme le souligne Joe Verhoeven, « du fait même de l'extension des droits propres de la Communauté [et plus largement de l'Union européenne], le champ de la sanction qui en poursuit spécifiquement la sauvegarde est virtuellement étendu »⁹¹. Cette considération implique de poser le cadre général dans lequel l'Union européenne adopte des sanctions économiques (Section 1), pour déterminer ensuite la nature de l'obligation pesant sur l'Union européen lorsqu'elle met en œuvre celles décidées par le Conseil de sécurité (Section 2).

Section 1 : Cadre général de l'engagement de l'Union européenne en matière de sanctions économiques

Littéralement, dans le sens commun, le terme « sanction » définit l'« action par laquelle un pays, une organisation internationale, réprime la violation d'un droit »⁹². Selon le Professeur Jean Salmon, en droit international public et « dans la pratique étatique ainsi qu'en doctrine, « le terme de « sanction » est souvent utilisé pour désigner un large éventail de réactions adoptées unilatéralement ou collectivement par les Etats contre l'auteur d'un fait internationalement illicite pour faire assurer le respect et l'exécution d'un droit ou d'une obligation. Il s'agit d'un genre dont diverses mesures sont l'espèce »⁹³. Georges Scelle, pour sa part, définissait une sanction comme « tout procédé susceptible d'assurer le respect du droit et la répression de ses violations »⁹⁴. Et le professeur Joe Verhoeven d'ajouter que, « dans un sens plus restrictif, elle s'entend habituellement de procédures de

⁹¹ J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », RBDI 1984-1985, n°18, pages 90 et s

⁹² Définition donnée par le Petit Robert, J. Rey-Debove et A. Rey (dir.), Nouvelle édition 1993, Paris

⁹³ Définition du dictionnaire de droit international public, sous la direction de Jean Salmon, Bruylant, Bruxelles 2003, page 1017

⁹⁴ Cité par C. Leben, « Les contre-mesures interétatiques et la réaction à l'illicite dans la société internationale », op.cit., page 17

contrainte destinées à sauvegarder la légalité sinon à en réprimer les violations »⁹⁵. Les sanctions économiques ne sont qu'une partie des mesures pouvant être adoptées dans cet objectif de contrainte mais elles constituent un instrument important à la disposition des Etats ou des organisations internationales, comme en atteste la pratique de l'Union européenne très tôt confrontée à ce type de mesures qu'il convient d'identifier (§ 1). Lorsqu'elle les adopte, l'Union européenne peut agir pour les mettre en œuvre de façon autonome ou en exécution des résolutions du Conseil de sécurité même si la distinction est parfois difficile à cerner (§ 2).

§1 : Détermination des sanctions économiques

L'utilisation courante du terme « sanctions économiques » ne laisse pas présager l'existence d'une réelle complexité terminologique. Pourtant, le caractère hyperonyme de l'expression nécessite d'en délimiter toute l'étendue (A). Les sanctions économiques à caractère financier seront analysées isolément, compte tenu de leur singularité (B).

A- Le contour protéiforme de la notion de sanction économique

Généralement, une organisation internationale⁹⁶ peut être amenée à prendre des sanctions dans deux hypothèses : soit à l'égard d'un ou plusieurs de ses Etats membres, soit à l'encontre d'un Etat tiers à l'organisation. Lorsque la Communauté européenne prend des sanctions à l'encontre d'un de ses Etats membres, la licéité de celles-ci sera appréciée au regard des dispositions même de son Traité constitutif⁹⁷. Si la question revêt un intérêt

⁹⁵ J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., page 79

⁹⁶ La notion d'organisation internationale sera précisée ultérieurement. Cf infra

⁹⁷ A cet égard, la Commission a adressé une communication visant à examiner les conditions de déclenchement des procédures prévues par l'article 7 (article inchangé) et identifier les mesures opérationnelles pouvant contribuer au respect et à la promotion des valeurs communes (sans revenir toutefois sur les mécanismes de sanctions qui devront, le cas échéant, être prononcées par le Conseil à l'égard d'un Etat membre défaillant). Selon l'article 7 § 1 « sur proposition motivée d'un tiers des Etats membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'Etat membre en question et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'Etat membre en question ». voy. la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, Bruxelles, COM (2003) 606 final, 15 octobre 2003

certain en doctrine, la notion de sanction sera circonscrite dans cette étude à la seconde hypothèse. L'analyse se limitera en effet à cerner les seuls cas de sanctions mises en œuvre par la Communauté européenne à l'égard d'un Etat tiers, visant à réprimer un acte illicite commis par lui suite à l'adoption par le CSNU d'une résolution. En revanche, ne seront pas évoquées ici les mesures dites positives « qui consistent en la fourniture d'une assistance à des personnes physiques ou morales ressortissantes de l'Etat sanctionné afin qu'elles exercent de l'intérieur une pression sur cet Etat »⁹⁸.

Les sanctions économiques peuvent dès lors être définies comme des mesures restrictives aux échanges, mises en œuvre par des instruments juridiques communautaires, qui remettent en cause la relation économique entre la Communauté et un Etat tiers du fait de la commission par celui-ci d'un acte jugé illicite et, en ce qui nous concerne, condamné par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies⁹⁹. Ainsi posée, la définition laisse entrevoir quelques paramètres de nature à clarifier davantage la notion de sanction.

En premier lieu, les sanctions économiques sont qualifiées de communautaires lorsqu'elles sont mises en œuvre par un instrument juridique, une norme de droit communautaire. La sanction doit être ensuite appréhendée comme une mesure restrictive visant à condamner ou plus encore à fustiger le comportement d'un Etat tiers. Cela implique nécessairement la mise en œuvre de mesures concrètes, matérialisées. L'acte en question doit être de nature à modifier, peu ou prou, les relations que la Communauté (ou l'Union européenne) entretient avec l'Etat tiers en cause. Comme le souligne Tanguy de Wilde d'Estmael, la « simple déclaration verbale de désapprobation ne peut suffire (...), la sanction se traduit nécessairement dans un acte qui altère les relations préexistantes avec l'Etat tiers, pour, au minimum réduire celles-ci, au maximum, les supprimer »¹⁰⁰. L'aspect politique de la sanction prend ici tout son sens, ce sont en effet des raisons politiques, définies autrefois par la Coopération politique européenne (CPE), aujourd'hui par la

⁹⁸ M. Vaucher, « L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers », RTDE 1993, page 300

⁹⁹ La condamnation des agissements d'un Etat tiers par le Conseil de sécurité des Nations Unies n'implique pas nécessairement l'adoption de sanction par celui-ci. La pratique montre que la CE a d'elle-même adopté des sanctions à l'encontre d'un Etat tiers sans que le CSNU ne l'envisage. Cf infra

¹⁰⁰ T. de Wilde d'Estmael, *La dimension politique des relations économiques de la Communauté européenne – sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruylant, Bruxelles 1998, page 203

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui poussent la Communauté à intervenir. Il s'agit de manifester à l'Etat tiers en cause que son comportement ne saurait être admis. L'objectif politique permet la distinction entre la sanction économique évoquée ici et les « mesures de défense commerciale » dont l'objet est strictement limité au champ économique. Si les sanctions sont dites économiques c'est uniquement en raison de leur objet, l'instrument de la sanction étant une mesure commerciale ou financière. Enfin, il convient de relever que la sanction économique communautaire vise « un Etat désigné nommément dans l'acte qui le met en œuvre (...), la précision n'[ayant] en réalité pour but que d'écarter du vocable de sanction les mesures préventives formulées *erga omnes* et destinées à opérer un contrôle ou une sélectivité sur certaines catégories d'exportations »¹⁰¹.

Même si la Commission du Droit International préfère employer le terme de contre-mesures pour évoquer les sanctions économiques, il n'est pas rare de voir les deux notions utilisées indifféremment. Toutefois, si les sanctions répriment un comportement illicite, les contre-mesures s'apparentent davantage à un moyen de pression qui ne s'analyse pas nécessairement en termes de répression. S'en tenir à la définition proposée par Georges Scelle ou Joe Verhoeven amène donc à envisager les contre-mesures comme extérieures aux sanctions, la répression étant le principal prédicat de ces dernières. Or, considérer la répression comme exclue de façon systématique des contre-mesures ne peut être admis, certaines « n'étant pas dépourvues d'intention répressive »¹⁰².

La distinction entre sanctions et contre-mesures pourra aussi reposer sur l'entité chargée d'adopter la mesure. Ainsi, le terme sanctions sera « réservé aux mesures coercitives adoptées contre une entité défaillante (...) par un « organe social compétent », c'est-à-dire un organe d'une organisation internationale, conformément au traité constitutif

¹⁰¹ Ibidem, page 212

¹⁰² E. Zoller, « Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public », Mélanges Colliard, Pedone, Paris 1984, page 367. L'auteur donne l'exemple des représailles « qui ne sont pas totalement étrangères à l'idée de punition qui s'ajoute parfois à la volonté de voir le droit rétabli ». Elle estime toutefois que la « fonction répressive est toujours secondaire » dans cette hypothèse, ce qui ne permet pas de considérer les contre-mesures comme des sanctions

de celle-ci »¹⁰³, quand le terme contre-mesures sera préféré pour évoquer les mesures décentralisées traduisant le « « modèle rationnel » de l'état anarchique et décentralisé de la communauté internationale, fondé sur le subjectivisme des Etats quant à l'interprétation et à l'application des règles les concernant »¹⁰⁴. Les points de rencontre entre les deux termes sont nombreux et la distinction souvent confuse¹⁰⁵. C'est la raison pour laquelle il n'apparaît pas inapproprié d'assimiler les contre-mesures aux sanctions en utilisant indifféremment les deux notions, comme l'a par ailleurs suggéré le professeur Ago lors de l'élaboration par la CDI du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat¹⁰⁶.

Une autre notion doit particulièrement retenir l'attention, celle de sanctions financières. S'il est habituel de les classer parmi les sanctions économiques, le développement récent de leur adoption implique de s'arrêter sur cette notion qui peut à bien des égards constituer une catégorie spécifique de sanctions - elles sont en outre source d'une jurisprudence actuelle riche d'enseignements¹⁰⁷. La Charte des Nations Unies ne les évoque pas expressément lorsqu'elle énonce les sanctions qui peuvent s'appliquer¹⁰⁸. Ceci s'explique, à l'époque, autant par la rareté de leur mise en œuvre que par l'idée de les considérer comme partie intégrante des sanctions économiques.

B- Le cas particulier des sanctions économiques à caractère financier

Le développement des « smart sanctions » à la fin du siècle dernier a rapidement fait des sanctions financières un instrument privilégié en vue de réaliser l'objectif que ces dernières poursuivent : cibler les mesures et contenir le plus efficacement possible leurs

¹⁰³ L.-A. Sicilianos, « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », in L. Picchio Forlati, L.-A. Sicilianos (dir.), *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, RCADI, 2004, page 4

¹⁰⁴ Idem

¹⁰⁵ Ainsi Dominique Rosenberg évoque le terme de « contre-mesures institutionnelles » battant en brèche la distinction évoquée. Voy. D. Rosenberg, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris 2006, page 91

¹⁰⁶ Voy. le rapport de la CDI sur les travaux de la 31^{ème} session (14 mai-3 août 1979), commentaire de l'article 30, point 31, pages 62, cité par L.-A. Sicilianos, « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », op.cit.

¹⁰⁷ Cf infra

¹⁰⁸ Article 41 : « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des

effets négatifs, notamment à l'encontre des populations des Etats visés¹⁰⁹. Les différentes sanctions adoptées par les Nations Unies ont été la cause de situations néfastes pour ces populations que les Nations Unies se sont efforcées de contrecarrer.

Les sanctions financières couvrent un panel très large de mécanismes. Elles peuvent prendre la forme de toute une série de mesures telles que le gel d'avoir ou l'interdiction de lever des fonds en passant par la suspension d'aide budgétaire. La plupart du temps, ces sanctions s'adressent directement à l'Etat tiers mis en cause et complètent, le cas échéant, diverses sanctions militaires en vue de parfaire leur mise en œuvre¹¹⁰.

Au sein de l'Union européenne, l'article 301 TCE prévoyait, avant l'adoption du Traité de Lisbonne, la possibilité pour les Etats membres d'adopter des mesures urgentes nécessaires, « 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* »¹¹¹. Ces mesures urgentes nécessaires peuvent aussi concerner les mouvements de capitaux et de paiement, conformément à l'énoncé de l'article 60 du TCE¹¹² et constituer ainsi des sanctions économiques de nature financière, indirectes, dont « les conséquences négatives sur les ressources publiques d'un Etat sont aussi certaines et mesurables que celles qui portent atteinte directement à ses fonds et ressources propres »¹¹³.

La nouvelle rédaction de l'article 301 TCE élargit la portée des sanctions financières en tenant compte de l'évolution de leur contenu. En effet, l'article 215 TFUE dispose que

communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

¹⁰⁹ Le Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan explique que « lorsque les sanctions économiques rigoureuses visent des régimes autoritaires (...) [c]'est généralement la population qui pâtit et non l'élite politique dont le comportement a nécessité l'imposition de sanction (...). L'expérience ayant montré que les sanctions sont un outil imprécis qui peut même être contre-productif, des gouvernements, des organisations de la société civile et des groupes de réflexion s'efforcent de trouver des moyens pour mieux les cibler ». Rapport sur le rôle des Nations Unies au XXIème siècle, 27 mars 2000, doc. n° A/54/200, point 229, page 39

¹¹⁰ D. Rosenberg, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », op.cit., pages 99 et s

¹¹¹ Italie ajoutée

« 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, 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. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. »

Certaines sanctions financières prises par l'Union européenne seront adoptées à l'encontre non plus des Etats mais vis à vis d'individus. A l'origine, ces sanctions sont destinées à atteindre les dignitaires d'un Etat et sont considérées alors comme des sanctions émises contre l'Etat lui-même, ces individus se confondant de par leur fonction à celui-ci. Ces mesures doivent par conséquent être considérées comme sanctions économiques prises à l'égard d'Etat tiers à l'Union européenne, même si « au plan pénal, cette assimilation n'est pas aussi absolue qu'auparavant »¹¹⁴.

C'est par exemple sur la base de l'article 301 TCE (nouvel article 215 TFUE) que l'Union européenne a adopté des mesures « spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq » en application de la résolution 1483 (2003)¹¹⁵ du Conseil de sécurité. Ces mesures ont un champ d'application très étendu comme en atteste l'énoncé du règlement 1210/2003 adopté à cette fin¹¹⁶. Celui-ci dispose en son article 4 que

« tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenu par les personnes suivantes, désignées par le Comité des sanctions et énumérées dans l'annexe IV, sont gelés: a) l'ancien président Saddam Hussein; b) des hauts responsables de son régime; c) des membres de leur famille proche, ou d) des personnes morales, des organes ou des entités

¹¹² Article 60 §1 TCE « Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements ».

¹¹³ D. Rosenberg, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », op.cit., page 101

¹¹⁴ Ibidem., page 100

¹¹⁵ S/RES/1483 (2003), 22 mai 2003

¹¹⁶ Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq et abrogeant le règlement (CE) n° 2465/1996 du Conseil, JO n° L-169, 8 juillet 2003

détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes visées aux points a), b) et c) ou par des personnes morales ou physiques agissant en leur nom ou selon leurs instructions »¹¹⁷.

Le caractère individualisé de la mesure en question n'empêche pourtant pas que ces sanctions conservent leur caractère « antiétatique », le but de la mesure étant « de faire pression sur leur Etat afin que la politique qu'ils déterminent soit conforme aux injonctions européennes »¹¹⁸, impulsées par une résolution du Conseil de sécurité adoptée en amont.

Ces mesures ne doivent pourtant pas être confondues avec celles prises à l'encontre de particuliers nommément désignés. L'émergence de ces sanctions a suivi le développement croissant de la lutte contre le terrorisme et engendré une jurisprudence importante en matière de respect des droits fondamentaux, pour l'essentiel¹¹⁹. Si les effets des sanctions prises à l'encontre d'individus seront évoqués ultérieurement, il convient, faute de pouvoir les définir précisément, d'en présenter les caractéristiques principales.

Les sanctions ciblées de ce type traduisent le développement de la pratique du Conseil de sécurité et sa propension à intervenir en dehors de « la sphère pure des relations interétatiques pour atteindre directement des entités non étatiques (groupes rebelles, mais aussi et surtout individus et entités privées non impliqués dans un conflit armé) »¹²⁰. Le rapport de systèmes qui se met en place, via l'intégration progressive de ces mesures dans le panel des sanctions de l'organe exécutif de l'ONU, replace l'individu, grand laissé pour compte du droit international, au centre de la problématique liée à leur mise en œuvre.

Longtemps, le Conseil de sécurité a limité son action à « la prise de sanctions économiques et commerciales générales et de mesures plus ciblées telles que les embargos sur les armes, les interdictions de déplacement et des mesures financières et diplomatiques »¹²¹. C'est par l'adoption de la résolution 1267 (1999)¹²² que le Conseil de sécurité lance la pratique des sanctions réputées intelligentes, lorsqu'il décide de

¹¹⁷ Idem, article 4

¹¹⁸ D. Rosenberg, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », op.cit., page 102

¹¹⁹ Cf infra

¹²⁰ A. Miron, « Les « sanctions ciblées » du Conseil de sécurité des Nations Unies - Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité », RMCUE 2009, page 358

¹²¹ Voy. le site du Comité des sanctions du Conseil de sécurité, www.un.org/french/sc/committees

sanctionner les Taliban pour avoir donné refuge à Oussama Ben Laden et son groupe en lui permettant, en outre, de diriger un réseau de camps d'entraînement en Afghanistan, devenu base arrière de nombreuses activités terroristes.

Ces mesures sont une réponse du Conseil de sécurité aux critiques émises à l'égard des sanctions globales mais le nombre de résolutions adoptées depuis n'a eu d'égal que l'étendue de leur champ d'application. Le lien entre les personnes visées par la résolution, dont les destinataires restent les Etats, et le terrorisme est devenu parfois si mince que s'est rapidement posée la question de la légitimité voire même de la légalité de leur élaboration. Ceci renvoie à la nature même des sanctions ciblées établissant des listes noires de personnes à même d'être sanctionnées, qui « peuvent se voir alternativement qualifier de mesures de police, de sanctions pénales ou de sanctions administratives »¹²³.

Or, la difficulté à en cerner parfaitement leurs contours induit par là même des incertitudes quant aux garanties qui devraient accompagner ces sanctions. Pourtant, comme l'indique un rapport du Conseil de l'Europe

« [b]ien que la nature de ces sanctions – pénale, administrative ou civile – ne soit pas du tout claire et encore sujette à débat, leur application doit, en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, respecter des normes minimales de procédure et de sécurité juridique »¹²⁴.

§ 2 : L'Union européenne et les sanctions économiques : entre exécution des résolutions du CSNU et sanctions autonomes

L'Union européenne peut adopter des sanctions d'ordre économique indépendamment de l'action de l'ONU. En revanche, la marge de manœuvre dont elle dispose dans la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil de sécurité, rend la

¹²² S/RES/1267 (1999), 15 octobre 1999

¹²³ A. Miron, « Les « sanctions ciblées » du Conseil de sécurité des Nations Unies - Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité », op.cit., page 360

¹²⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapporteur : M. Dick MARTY, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, 16 novembre 2006, doc. n°11454, Projet de résolution, point 4. Exemple cité par A. Miron, « Les « sanctions ciblées » du Conseil de sécurité des

frontière extrêmement floue entre ce qui relève d'une action autonome et de l'exécution d'une résolution (A). Cette considération n'empêche pas, toutefois, de déterminer les situations dans lesquelles l'UE sera amenée à mettre en œuvre des sanctions économiques (B).

A- Les difficultés liées à la marge d'appréciation laissée à la Communauté européenne dans la mise en œuvre des résolutions du CSNU

C'est en réponse à la violation d'une règle de droit international que l'Union européenne peut être conduite à prendre des sanctions à l'encontre d'un Etat tiers¹²⁵. Le plus souvent, elle le fera en réponse à l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies d'une résolution. La difficulté tient, en général, au fait que les actes pris par l'Union européenne présentent parfois un lien trop ténu avec la résolution sur laquelle les actes en question sont censés s'appuyer¹²⁶.

La Communauté européenne a été amenée à préciser ce qu'il fallait entendre par « mesure décidée conformément aux résolutions du Conseil de sécurité » lors de l'adoption d'un règlement communautaire pris en exécution d'une résolution du CSNU, en l'occurrence la résolution 661 (1990)¹²⁷. La CE a considéré comme telles les « mesures prises par les Communautés européennes, ou par tout Etat, tout pays ou toute organisation internationale *en conformité avec, ou en application de ou en relation* avec les décisions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou toute action, y compris toute

Nations Unies - Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité », op.cit., page 359. Cf infra, partie II

¹²⁵ Voy. notamment J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., pages 79 et s.

¹²⁶ Dominique Rosenberg souligne que l'Union européenne peut aussi adopter des sanctions financières individualisées sans que le Conseil de sécurité ne l'ait décidé dans ce sens, citant l'exemple de la position commune 2004/423/PESC du Conseil, du 26 avril 2004, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar, JO n°L-125, 28 avril 2004, et du règlement (CE) n°798/2004 du Conseil, du 26 avril 2004, renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar, JO n° L-125 du 28 avril 2004, pages 4 et s. L'auteur précise aussi que l'Union européenne « cherche parfois à améliorer le dispositif » mis en place par le Conseil de sécurité comme ce fut le cas après l'adoption de la résolution 1521 (2003) prise à l'encontre du Libéria et de ses anciens dirigeants. Voy. D. Rosenberg, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », op.cit., pages 104, 105 et 110

¹²⁷ S/RES/661 (1990), 6 août 1990

action militaire, autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, en ce qui concerne l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Irak »¹²⁸.

Présenté de la sorte, l'éventail des mesures en question est très large en raison de la marge d'appréciation laissée à l'UE. Ceci entretient le flou autour de la notion de mesures autonomes, prises à la seule initiative de l'UE, et de mesures réellement prises en exécution des résolutions du Conseil de sécurité. Bien souvent, l'analyse de la pratique des sanctions économiques communautaires confirme la difficulté à opérer la distinction. Il est constant d'observer que la CE peut soit imposer des mesures qui ne sont pas prévues par le Conseil de sécurité soit « omet[tre] des mesures coercitives décidées par l'ONU »¹²⁹, malgré une référence expresse aux résolutions en cause dans les actes communautaires adoptés. A ce stade du raisonnement, il importe donc d'identifier aussi la conformité des mesures autonomes adoptées par l'Union européenne en matière de sanctions économiques afin de clarifier du mieux possible la situation.

Comme en atteste la pratique, la Communauté européenne a multiplié dès le début des années quatre-vingt le recours aux sanctions à l'égard des Etats tiers¹³⁰. Le but d'une sanction est avant tout de laver le comportement de l'Etat tiers de l'illicéité qui l'entache. Toute la difficulté tient à la qualification de l'acte en question pour identifier les éléments permettant de lui accoler l'adjectif « illicite ». La tâche consiste en effet à déterminer quand et à quelles conditions la conduite d'un Etat est illicite ou ne l'est pas. Il ne peut y avoir d'autres finalités dans le fait de sanctionner que celle d'assurer la défense de droits qu'un acte serait venu violer ou bafouer. Pour Dionizio Anzilotti, deux éléments caractérisent l'acte illicite. Il s'agit, d'une part, de « l'action, c'est à dire un fait matériel, extérieur et sensible » et, d'autre part, de la « règle de droit, avec laquelle l'action se trouve en contradiction. Le caractère illicite d'un acte dérive toujours de son opposition avec le droit objectif, quel que soit d'ailleurs les motifs et les formes de cette opposition ». Et de

¹²⁸ Règlement (CEE) n° 3451/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, article 1^{er}, point 3, JO n° L-361, 10 décembre 1992, page 1. Exemple donné par Nicolas Angelet, « la mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », RBDI 1993/2, page 501, italique ajoutée

¹²⁹ Voy. N. Angelet, « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », op.cit., page 501 et s

¹³⁰ Voy. J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., pages 79 et s

conclure que l'« acte illicite international est dès lors un acte en opposition avec le droit objectif international »¹³¹.

La simplicité de cette définition, aujourd'hui communément acceptée, tient au fait qu'elle distingue le fait illicite de la notion de faute. L'intention fautive de l'auteur de l'acte n'étant pas à rechercher, l'entité victime - Etat ou organisation internationale - pourra se contenter de mettre en évidence l'écart objectif entre le comportement réel et le contenu de son obligation juridique¹³².

La licéité ne concerne pas seulement l'acte incriminé mais également la réaction que celui-ci aura suscitée. Il est important dès lors de préciser que la licéité de la sanction ne pourra être appréciée qu'au regard du droit international quand l'Etat en question est un Etat tiers à L'UE. C'est en effet au droit international général, et uniquement à celui-ci, qu'il appartient de déterminer dans quelle mesure l'Union peut prendre une sanction. En revanche, lorsque l'UE est en droit d'agir, ce qui est en principe le cas lorsque celle-ci assure l'exécution des décisions du CSNU¹³³, c'est dans le corpus de son Traité constitutif qu'il conviendra de rechercher la pertinence de la mesure prise en réaction à l'illicite¹³⁴.

La règle qui encadre la réaction à l'illicite et consacrée par la Commission du droit international (CDI) est simple : lorsque les droits d'un Etat sont atteints par un fait internationalement illicite cet Etat est en droit de réagir. C'est ce qui ressort du projet d'articles des deuxièmes et troisièmes parties de la CDI relatif au sens à donner à la notion d'Etat lésé ; selon l'article 40, l'expression s'entend

« de tout Etat qui est atteint dans un droit par le fait d'un autre Etat, si ce fait constitue, conformément aux dispositions de la première partie, un fait internationalement illicite de cet Etat »¹³⁵.

¹³¹ D. Anzilotti, « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », RGDIP 1906, page 14

¹³² Voy. notamment P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris 2004, pages 460 et s

¹³³ Sur ce point voy. N. Angelet, « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la communauté européenne », op.cit., pages 500 et s

¹³⁴ Cf infra

¹³⁵ Comptes rendus analytiques des séances de la quarante huitième session, 2452^{ème} séance, point 2 de l'ordre du jour, article 40, Annuaire de la Commission du droit international, 1996, volume I, page 140

Dans la recherche de la qualité pour agir de l'Union européenne¹³⁶, il convient donc de savoir ce que le droit international prévoit pour les Etats qui ne sont pas directement lésés par le fait illicite, et ensuite ce qui est prévu à l'égard des entités autres que les Etats - les organisations internationales notamment.

Pour la première hypothèse, l'article 42 de la CDI prévoit que

« Un Etat est en droit en tant qu'Etat lésé d'invoquer la responsabilité d'un autre Etat si l'obligation violée est due : a) A cet Etat individuellement ; ou b) *A un groupe d'Etats dont il fait partie ou à la communauté internationale dans son ensemble*, et si la violation de l'obligation : i) Atteint spécialement cet Etat ; ou ii) Est de nature à modifier radicalement la situation de tous les autres Etats auxquels l'obligation est due quant à l'exécution ultérieure de cette obligation »¹³⁷.

Selon l'article 42, la notion d'Etat lésé ne s'entend donc pas seulement d'un Etat dont les droits sont individuellement atteints, elle concerne aussi l'Etat qui appartient à un groupe d'Etats¹³⁸ dont les droits sont violés et renvoie aux cas de violation d'obligations collectives.

L'article 48 complète la règle posée par l'article 42 et vise les cas de responsabilité d'*Etats autres que l'Etat lésé* dans la défense d'un intérêt collectif en précisant dans son paragraphe premier que :

« Conformément au paragraphe 2, tout autre Etat autre qu'un Etat lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'un autre Etat si a) L'obligation violée est due à un groupe d'Etats dont il fait partie, et si l'obligation est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif de groupe ; ou b) L'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble ».

¹³⁶ Sur ce point, voy. notamment l'analyse remarquable de François Darribehaude sur la capacité pour agir de la CE, F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », thèse, Paris II 2000, pages 70 et s, ainsi que les pages 100 et s

¹³⁷ Voy. James Crawford, *Les articles de la C. D. I. sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite : introduction, texte et commentaires*, Pedone, Paris 2003, page 83

¹³⁸ Selon la CDI, la notion de groupe d'Etats « n'implique pas que le groupe a une existence séparée, ou qu'il a une personnalité juridique distincte. Au contraire, l'expression fait référence à un groupe d'Etats composé de tous les Etats du monde ou d'une région donnée, ou d'un nombre considérable d'entre eux, qui se sont associés pour atteindre un certain objectif collectif, et qui peuvent être considérés de ce fait comme constituant une communauté d'Etats de caractère fonctionnel ». Voy. le rapport de la CDI sur les travaux de la cinquante troisième session, *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, volume II, 2ème partie, page 127

L'article 48 se distingue difficilement de l'article 42. Dans les deux cas, l'Etat en cause peut se prévaloir d'un intérêt juridique puisque « un Etat qui est en droit d'invoquer la responsabilité en vertu de l'article 48 agit non pas en sa qualité individuelle en raison d'un préjudice qu'il aurait subi mais en sa qualité de membre d'un groupe d'Etats auquel l'obligation est due (...) »¹³⁹.

Le but de l'article 48 consiste à étendre aux Etats qui ne sont pas eux-mêmes lésés au sens de l'article 42 la possibilité d'invoquer une responsabilité en cas de « violations d'obligations expresses protégeant les intérêts collectifs d'un groupe d'Etats (...) ». L'invocation de la responsabilité par les Etats autres que l'Etat lésé répond alors à une double condition. L'obligation en cause doit, dans un premier temps, être une obligation envers un groupe dont l'Etat fait partie et, dans un second temps, être établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif. Ces deux articles témoignent de ce qui peut être qualifié d'« universalisation de la qualité pour agir »¹⁴⁰ et constituent un socle sur lequel repose l'éventail juridique à disposition de l'Union européenne pour, sur la base du droit international général, mettre en œuvre des sanctions économiques à l'encontre d'Etats tiers à l'origine d'un fait internationalement illicite, et ce de manière autonome.

Reste ensuite à élargir le champ de l'analyse aux entités autres que les Etats, ce qui constitue la seconde étape du raisonnement. Un élément de réponse figure dans le rapport de la CDI de 2000, où James Crawford, rapporteur spécial, indique que concernant « la possibilité pour les entités autres que les Etats d'invoquer la responsabilité d'un Etat (...), *la notion ouverte de responsabilité*, énoncée dans la première partie, l'autorisait ». Tout en posant comme « une évidence le fait que la responsabilité d'un Etat vis-à-vis d'entités autres qu'un Etat s'inscrivait dans le cadre de la responsabilité des Etats (...) »¹⁴¹, le

¹³⁹ Ibidem, page 135

¹⁴⁰ D. Sinou, « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », in L. Picchio-Forlati, L.-A. Sicilianos (dir.), *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, RCADI, 2004, page 611

¹⁴¹ Rapport de la Commission du droit international, cinquante deuxième session, 1^{er} mai – 9 juin 2000 et 10 juillet – 18 août 2000, Nations Unies, A/55/10, point 74 page 21. Le rapporteur spécial précise également que « cela ne signifiait pas pour autant que la Commission doive se pencher sur cette question : elle n'avait pas à le faire, pour un certain nombre de raisons qui étaient étrangères au domaine de la responsabilité des États en tant que tel, mais elle devait indiquer expressément qu'elle ne le faisait pas pour bien faire la distinction entre la teneur de la première partie et celle des autres parties. Tel était l'objet de la clause de sauvegarde du paragraphe 3 de l'article

rapporteur spécial estime que c'est dans la notion même de responsabilité que l'extension de son invocation aux autres entités trouve sa justification.

Si cette conclusion du rapporteur spécial traduit le caractère légitime de l'action de l'UE en matière de responsabilité d'un Etat tiers en réponse à un fait internationalement illicite, elle ne présume en rien de l'étendue de la possibilité.

B- Détermination des situations de mise en œuvre des sanctions économiques par l'Union européenne

Comme l'indique Joe Verhoeven, il est possible de distinguer trois cas de figure dans lesquels l'Union européenne pourra intervenir : lorsque la sanction vise à défendre les droits d'un Etat membre (1), en cas de violation d'un droit d'un Etat tiers (2), et enfin, dans l'hypothèse où ses droits propres sont enfreints (3)¹⁴².

1- L'action de l'UE en violation du droit d'un Etat membre

Cette hypothèse est très rare en pratique. Le cas le plus parlant est certainement l'affaire dite des Falkland/ Malouines en 1982 durant laquelle la Communauté est intervenue pour faire respecter la souveraineté du Royaume-Uni suite à l'invasion par l'Argentine des îles Malouines. Il est difficile d'affirmer que la Communauté européenne pouvait décider de sanctions, d'autant plus que la résolution 502 (1982) du Conseil de sécurité, si elle constatait la rupture de la paix et exigeait la cessation immédiate des hostilités, n'avait décidé d'aucune sanction vis à vis de l'Argentine¹⁴³.

En dehors du fondement textuel sur lequel repose la réaction de l'Union européenne¹⁴⁴, un autre argument avait alors été avancé pour justifier l'action de la Communauté : le principe de solidarité communautaire. Les Ministres des Affaires étrangères réunis, dès le 10 avril 1982, déclarent en effet être « profondément préoccupés par la poursuite de cette crise, qui met en danger la paix et la sécurité internationale (...) ». A

40 *bis* proposé. Il n'était pas souhaitable d'aller plus loin ». Document cité par D. Sinou, « les sanctions communautaires à l'égard des Etats tiers », *op.cit.*, page 611

¹⁴² J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », *op.cit.*, pages 86 et 87

¹⁴³ S/RES/502 (1982), 3 avril 1982

ces fins et *dans un esprit de solidarité entre les Etats membres*, les Dix décident de prendre une série de mesures à l'égard de l'Argentine »¹⁴⁵.

L'argument du principe de solidarité, mis en avant par les organes et institutions communautaires, sera largement repris par une partie de la doctrine pour légitimer l'action de la Communauté au moment des faits. Certains, y ont vu la traduction au niveau des organisations internationales de la solidarité qui lie les Etats en cas de violation du droit de l'un d'entre eux. Pour d'autres, cette transposition apparaît, à bien des égards, maladroite, et il leur semble alors raisonnable de penser que le principe de solidarité doit rester l'apanage des sujets primaires du droit international¹⁴⁶.

2- La prise de sanction en raison de la violation des droits d'un Etat tiers

La Communauté européenne a été amenée par le passé à mettre en œuvre des sanctions économiques à l'encontre d'un Etat tiers alors que celui-ci avait enfreint non pas les droits d'un Etat membre, mais ceux d'un Etat également tiers à l'organisation communautaire. C'est par exemple le cas de la Pologne, où, le 13 décembre 1981, fut proclamé l'état de guerre en raison de l'intervention de l'URSS¹⁴⁷.

Cet épisode dans la vie des sanctions économiques communautaires est d'une importance cruciale en ce qu'il reflète le caractère éminemment politique qui s'attache à l'imposition des sanctions par la Communauté européenne¹⁴⁸ autrefois ou par l'Union européenne aujourd'hui. Les sanctions adoptées l'ont été dans le cas présent sans aucune décision préalable du Conseil de sécurité, l'implication de l'URSS, membre permanent du CSNU, empêchant toute intervention de celle-ci. Il s'agissait en l'occurrence pour les Etats membres d'envoyer à l'Union soviétique un signal politique fort sans prendre le risque de froisser les susceptibilités d'un partenaire à ménager en ces temps de guerre froide.

¹⁴⁴ Cf infra

¹⁴⁵ Bull. CE/4/1982 page 8. La solidarité communautaire sera ensuite invoquée dans d'autres déclarations ou résolutions communautaires

¹⁴⁶ Voy par exemple J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., page 88

¹⁴⁷ Cet exemple est souvent repris en doctrine pour illustrer le propos. Voy. par exemple, T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », Droit et société 49-2001, pages 738 et s

¹⁴⁸ Ibidem, page 732

A cet égard, la CE s'attachera à choisir un fondement juridique qui lui permettra de ne pas qualifier la situation de « tension internationale grave constituant une menace de guerre » pour ne pas « donner à l'action de la Communauté une tonalité non souhaitée »¹⁴⁹. L'article 113 CEE (nouveau 207 TFUE), qui se satisfait d'un vote à la majorité qualifiée, semblait dès lors tout à fait indiqué¹⁵⁰, d'une part parce que les Dix tenaient absolument à donner suite aux menaces de restrictions commerciales adressées à l'Union soviétique dans la déclaration du 4 janvier 1982, d'autre part, et plus vraisemblablement, pour masquer l'absence d'unanimité des Dix, sachant que la Grèce refusait catégoriquement de participer à toute entreprise hostile vis à vis de l'URSS¹⁵¹.

Suite à une condamnation solennelle sur le plan politique¹⁵², le Conseil des ministres adopte, sur le fondement de l'article 113 CEE (nouveau 207 TFUE), le règlement n°596/92 visant à réduire de 25 à 50% les importations de certains produits en provenance de l'Union soviétique¹⁵³. Un second règlement viendra compléter la série des dispositions communautaires adoptées dès le mois de décembre 1980¹⁵⁴. Ce dernier-ci vise à suspendre de façon provisoire l'application des mesures contenues dans le règlement précédent aux importations en Grèce de tous les produits concernés.

3- Les sanctions prises en réaction à une violation de ses droits propres

Le caractère licite de la réaction de l'Union européenne à l'illicite est difficilement critiquable dans l'hypothèse où ses droits propres sont bafoués. Comme le souligne Joe Verhoeven, le droit de propre justice que détiennent les Etats, sujets primaires de droit

¹⁴⁹ J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », AFDI 1982, page 222

¹⁵⁰ Cf infra

¹⁵¹ Officiellement, le règlement n°597/82 du Conseil, du 15 mars 1982, dispense la Grèce d'appliquer les sanctions commerciales, une restriction des échanges avec l'URSS qui aurait pu fragiliser la structure économique et commerciale d'un Etat ayant récemment adhéré à la Communauté. Voy. le règlement (CEE) n° 597/82 du Conseil, du 15 mars 1982, suspendant pour la Grèce certaines mesures de politique commerciale applicables à des importations originaires d'Union soviétique, JO n°L-72, du 16 mars 1982, page 19. Sur ce point, voy. notamment T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », op.cit., pages 739

¹⁵² Les Ministres des Affaires étrangères des Dix déclarent, le 4 janvier 1982, condamner les graves pressions extérieures et la campagne menée par l'URSS et lui adresse une solennelle mise en garde contre une intervention ouverte du Pacte de Varsovie. Voy. J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., page 220

¹⁵³ Règlement (CEE) n° 596/82 du Conseil, du 15 mars 1982, modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique, JO n°L-72 du 16 mars 1982, pages 15 à 18

international, doit être étendu *mutatis mutandis* aux organisations internationales, quelle que soit leur nature¹⁵⁵. En dehors bien sûr du recours à la force armée, exclu par le droit international, le recours aux sanctions non-militaires ne doit pas pouvoir être discuté au regard de l'état actuel de la société internationale.

La qualité du sujet de droit international, Etat ou organisation internationale, importe peu car c'est surtout le non-respect d'une obligation internationale qui justifie la réaction d'un sujet de droit. C'est ce qui se dégage de l'arrêt Barcelona Traction rendu par la Cour Internationale de Justice (CIJ), le 5 février 1970¹⁵⁶. Selon la Cour, « *c'est l'existence ou l'inexistence d'un droit (...) reconnu comme tel par le droit international qui est décisive*¹⁵⁷ en ce qui concerne le problème de la qualité pour agir afin d'en assurer le respect ». Si les droits propres de l'Union européenne peuvent être violés dans le cadre du droit international général, c'est dans un cadre purement conventionnel que l'on rencontre le plus fréquemment cette hypothèse. Comme l'explique François Darribeaude, les grands principes qui gouvernent les réactions unilatérales entre les parties à une Convention sont bien établis¹⁵⁸ même si le jeu des contre-mesures reste, dans les faits, en grande partie circonscrit aux règles fixées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)¹⁵⁹.

Section 2 : Nature de l'obligation pesant sur l'UE lors de la mise en œuvre des sanctions économiques adoptées par le Conseil de sécurité

Lorsque l'Union européenne met en œuvre des sanctions économiques à l'encontre d'un Etat tiers, il convient naturellement de s'interroger sur la conformité de l'adoption de ces mesures au droit international. La question revêt un intérêt particulier lorsqu'il s'agit pour l'UE de mettre en œuvre des sanctions décidées au sein du Conseil de sécurité en tant

¹⁵⁴ Règlement (CEE) n° 597/82 op.cit, page 19

¹⁵⁵ J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., page 87

¹⁵⁶ Arrêt de la CIJ, du 5 février 1970, Barcelona Traction Light and Power Company, recueil, page 33, point 36

¹⁵⁷ Italiques ajoutées

¹⁵⁸ Voy notamment la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969 ou la Convention de Vienne sur le droit des Traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986 disponibles sur <http://untreaty.un.org>

¹⁵⁹ Sur la question E. Canal-Forgues, *Le règlement des différends à l'OMC*, 3^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles 2008. Voy. aussi F. Darribeaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., pages 86 et s

qu'acte d'exécution des décisions prises à l'ONU. En vertu de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, c'est le Conseil de Sécurité qui détient la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale¹⁶⁰ et, à ce titre, l'organe onusien a « naturellement besoin que les membres de l'ONU se conforme à ses décisions »¹⁶¹. Pour atteindre cet objectif, la Charte prévoit dans son article 25 que

« Les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

La difficulté, s'agissant de l'Union européenne, tient au fait que celle-ci n'est pas membre de l'ONU, même si l'ensemble de ses Etats membres peut revendiquer cette appartenance. Le problème consiste à déterminer dans quelle mesure une « entité » non membre de l'organisation mondiale se trouve liée par les obligations imposées par celle-ci. La question a été longuement débattue en doctrine au niveau des Etats non membres de l'ONU, sans pour autant dissiper l'incertitude. Or, elle mérite une attention particulière, ne serait-ce que pour déterminer si la problématique est transposable ou non aux organisations internationales, quelle(s) que soi(en)t leur(s) spécificité(s), et donc à l'Union européenne.

Si Ugo Villani estime qu'« il est exclu que [le] Conseil de sécurité puisse adopter des décisions obligatoires par rapport à des organisations régionales » arguant du fait que celles-ci « ne sont pas (ni ne peuvent le devenir) membres de l'ONU »¹⁶², l'émergence des organisations internationales et « l'élargissement de la société internationale », qu'on ne peut désormais limiter aux seuls Etats, touche à l'épineuse question de la portée de la Charte, sachant aussi que, même s'il est admis que « la Charte s'applique au moins indirectement aux sujets dérivés du droit international, (...) l'autonomie grandissante dont

¹⁶⁰ Article 24 de la Charte des Nations Unies : « 1. Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom. 2. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII. 3. Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale »

¹⁶¹ S. Karagiannis, « Sanctions internationales et droit communautaire – A propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves », RTDE 1999, page 371

¹⁶² U. Villani, « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », op.cit., page 345

[ils] bénéficient constituent évidemment un frein au respect ou à la prise en compte des obligations contractées par les seuls Etats à travers la Charte » ¹⁶³.

En premier lieu cependant, il convient de déterminer dans quelle mesure l'Union européenne dispose de la personnalité juridique internationale (§1). De l'acquisition de cette qualité dépend, en effet, l'existence de droits et d'obligations dont la Charte des Nations Unies fixe l'étendue (§2).

§1 : La personnalité juridique de l'Union européenne

L'Union européenne, est une structure complexe où ont cohabité, jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, trois piliers au sein desquels les politiques menées nécessitent soit un accord à la majorité qualifiée – c'est le cas du premier pilier, le pilier communautaire relatif aux politiques communes – soit un accord à l'unanimité - pour les piliers PESC et Justice et affaires intérieures (devenu ensuite Coopération policière et judiciaire en matière pénale, CPJP). Lorsqu'il est question de la Communauté européenne, il est fait référence exclusivement au premier pilier, l'Union européenne s'entendant de l'ensemble de la structure de l'organisation mais aussi des piliers PESC et CPJP. Or, il convient d'opérer précisément la distinction pour déterminer l'étendue de la personnalité juridique propre à l'Union européenne, avant son affirmation par l'article 47 du Traité de Lisbonne.

Les sanctions économiques renvoient indistinctement à l'un ou à l'autre des piliers tant la problématique qui leur est attachée est transversale et ne peut être cantonnée à un seul d'entre eux¹⁶⁴. La question intéresse également les développements ultérieurs quand il s'agira d'évoquer ce que sera identifié comme les instruments dérivés de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'UE. Ainsi, il convient de définir de quelle manière s'est opérée la reconnaissance de la personnalité juridique attachée à la Communauté européenne dans l'acception décrite précédemment (A) pour mieux appréhender ensuite celle de l'Union européenne (B).

¹⁶³ M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte des Nations Unies », in R. Chemain et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, Cahiers internationaux n°20, Pedone, Paris 2006, page 131

¹⁶⁴ Cf infra

A- La reconnaissance de la personnalité juridique internationale de la CE

La personnalité juridique d'une organisation internationale intervient à deux niveaux. La personnalité juridique interne de l'organisation correspond à sa capacité « dans le droit interne des Etats considérés pour exercer ses fonctions et si elle peut notamment contracter, acquérir et aliéner des biens meubles et immeubles, ester en justice devant les cours et les tribunaux de l'Etat en question, répondre de ses actes à l'exclusion des Etats membres... »¹⁶⁵. Cette existence subjective crée des obligations à l'égard des seuls Etats membres, en vertu du principe de l'effet relatif des Traités. La personnalité juridique internationale, elle, implique la reconnaissance de l'organisation par des entités tierces et se manifeste dans l'ordre juridique international. Elle s'exprime à travers une reconnaissance explicite ou se déduit de la pratique de l'organisation via la conclusion d'accords ou autres négociations avec ces entités tierces. Cela concerne le caractère objectif de la personnalité juridique dont la Cour Internationale de Justice a dessiné les contours¹⁶⁶. C'est cet aspect de la personnalité juridique qui intéresse les développements qui vont suivre.

Pour la Communauté européenne, les choses ont été relativement simples ; les différents Traités ont d'emblée reconnu la personnalité juridique internationale des Communautés européennes. Ainsi, l'article 281 CE (ex- article 210 CEE) indique expressément que « La Communauté a la personnalité juridique »¹⁶⁷. L'intitulé de l'article 281 CE (ex article 210 CEE) laisse planer un doute quant à la nature de la personnalité juridique dévolue à la Communauté, mais on peut affirmer aujourd'hui qu'il s'agit bel et bien de la personnalité internationale de la CE même si la question a longtemps fait débat quand il s'est agi d'en déterminer la nature.

La CJ a apporté une réponse sans équivoque dans un célèbre arrêt AETR, du 31 mars 1971¹⁶⁸. De la place de l'article 210 CEE dans le Traité, le juge communautaire déduit

¹⁶⁵ E. Bribosia et A. Weyembergh, « La personnalité juridique de l'Union européenne », in M. Dony (dir.), *L'Union européenne et le Monde après Amsterdam*, Université de Bruxelles, Bruxelles 1999, page 38

¹⁶⁶ Voy. par exemple, D. Carreau, *Droit international - Etudes internationales*, Pedone, Paris 2007, page 163

¹⁶⁷ Il faut noter ici que le Traité CECA disposait dans son article 6 que « la Communauté a la personnalité juridique. Dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. ». L'article 184 CEEA (devenu Euratom ensuite) reprendra la formulation de l'article 281 (ex- 210) du TCE

¹⁶⁸ Sur la portée de l'arrêt en question ici, voy. notamment l'analyse du Professeur Charpentier, J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », in *Mélanges Peiser*, PUG 1995, page 96

que les rédacteurs du Traité n'ont pas entendu limiter la personnalité de la Communauté à une personnalité de droit interne. Elle estime en effet que cette disposition, « placée en tête de la sixième partie du Traité consacrée « aux dispositions générales et finales », signifie que « dans ses relations extérieures, (...) la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue des objectifs définis dans la première partie du Traité, dont la sixième forme le prolongement »¹⁶⁹. Plus encore, la Cour admet que la compétence de la Communauté « résulte non seulement d'une attribution explicite (...) mais peut découler également d'autres dispositions du Traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté »¹⁷⁰.

Au-delà de la lettre du Traité, c'est aussi - voire surtout - la vie de l'organisation, ses agissements vis-à-vis des tiers en vue de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés, qui déterminent l'existence ou l'absence d'une personnalité internationale attachée à l'organisation¹⁷¹. Les textes et la jurisprudence révèlent l'existence d'une capacité juridique internationale non seulement de jouissance, c'est-à-dire l'aptitude à posséder des droits et des obligations, mais aussi une capacité d'exercice, à savoir le pouvoir de les mettre en œuvre soi-même, de sorte que « la compétence de la Communauté ne supporte pas une compétence concurrente des Etats membres, elle est exclusive »¹⁷².

B- Une personnalité juridique internationale de l'UE préexistante à sa consécration par le Traité de Lisbonne

Le renforcement et le développement de la PESC a contraint les observateurs à s'interroger sur l'existence, avant l'adoption du traité de Lisbonne, d'une personnalité

¹⁶⁹ Arrêt de la CJ, 31 mars 1971, Commission contre Conseil, aff. n°C- 22/70, recueil, pages 263 et s

¹⁷⁰ Idem. Comme le souligne le Professeur Raux, la Cour est allée à l'encontre du juge-rapporteur Pescatore qui n'admettait pas de compétence implicite en estimant que les articles 3, 4 et 228 du Traité CEE limitaient l'action externe de la Communauté. Voy. J. Raux, « La capacité internationale de la Communauté et de l'Union européenne », Jurisclasseur Europe, Fascicule 2200, page 5

¹⁷¹ Selon le professeur Jean Charpentier, « la personnalité de la CEE ne dépend pas de l'article 210 du Traité de Rome, mais du « système général du droit communautaire relatif aux rapports avec les Etats tiers » qu'invoque et que définit la CJCE dans le même arrêt AETR ». Voy. J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 96

¹⁷² J. Raux, « La capacité internationale de la Communauté et de l'Union européenne », op.cit., page 5

juridique propre à l'Union européenne afin de déterminer la mesure dans laquelle l'UE est un sujet de droit international autonome. Cela a des implications majeures sur le rôle de l'UE dans l'opération de mise en œuvre des résolutions, sur le plan de l'exécution des mesures mais aussi sur sa responsabilité éventuelle en la matière¹⁷³. Cette question a suscité, à l'origine, beaucoup de controverses et de réticences (1). Le Traité d'Amsterdam a, par la suite, apporté des éléments concrets, de nature à renforcer l'affirmation d'une personnalité juridique internationale de l'UE (2).

1- Les réticences à admettre l'existence d'une personnalité juridique internationale à l'UE

Jusqu'à l'élaboration du Traité de Lisbonne, les Traités sont restés silencieux sur le sujet, silence qu'on a pu assimiler à un refus de lui octroyer cette personnalité juridique pourtant essentielle dans la conduite des relations internationales quand on aspire à y jouer un rôle important¹⁷⁴. La reconnaissance d'une personnalité propre fait de l'Union un sujet distinct des Etats qui la composent, ce qui a pu renforcer à l'origine la réticence de certains Etats membres à la lui conférer¹⁷⁵. D'autres Etats membres, en revanche, avaient souhaité doter l'UE de cet attribut. L'Irlande a par exemple exprimé cette position lors de sa présidence en 1996 dans le « Cadre général pour un projet de révision des Traités » :

« L'Union européenne est de plus en plus perçue (...) comme une entité politique. Les représentants européens, lorsqu'ils négocient avec des pays tiers ou des organisations internationales, doivent de plus en plus aborder l'ensemble des questions que couvre le Traité sur l'Union européenne, soit des questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Or, le Traité ne prévoit pas que l'Union en elle-même, en tant qu'entité distincte de la Communauté, peut conclure des accords

¹⁷³ Cf infra

¹⁷⁴ Voy. notamment A. Pliakos, « La nature juridique de l'UE », RTDE 1993, pages 210 et s, ou encore M. Pechstein, qui considère que « en raison de ses caractères juridiques, l'Union européenne, dans son ensemble, ne peut être une organisation internationale, car elle ne dispose ni des compétences des trois Communautés, ni des compétences des Etats contractants dans les domaines PESC et JAI », voy. M. Pechstein, « Une personnalité internationale pour l'Union européenne ? », RAE 1996, pages 229 et s, ou bien encore, C. König et M. Pechstein, « Die Europäische Union », Tübingen, 1995, page 21 et s

¹⁷⁵ Selon l'article 1^{er} (ex-A) du Traité sur l'UE, « l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité ». La disposition exclut donc l'hypothèse d'une substitution de l'UE aux Communautés. Elle consacre la césure entre la coopération intergouvernementale et le système communautaire

internationaux et, jusqu'ici, il a fallu recourir à des expédients (...). Nombreux sont ce qui s'accordent à reconnaître que cette situation est loin d'être satisfaisante, juridiquement ou politiquement, et qu'elle n'a pas permis à l'Union d'agir, avec toute l'efficacité voulue sur la scène internationale »¹⁷⁶

Si la position irlandaise traduit efficacement les enjeux en présence, elle semble circonscrire la solution au simple ajout d'une disposition dans les textes énonçant expressément l'octroi de la personnalité juridique à l'UE. Or, l'absence d'une disposition expresse dans le Traité constitutif ne condamne pas ipso facto l'existence d'une personnalité juridique internationale. Inversement, la mention expresse dans le Traité constitutif de l'octroi de la personnalité juridique ne suffit pas à ce que celle-ci existe vraiment. Plus que la lettre, c'est l'économie générale du texte fondateur qui conditionne l'existence ou l'absence de la personnalité juridique internationale, « c'est à dire la volonté des Etats fondateurs de conférer à l'organisation les moyens de remplir les fonctions qui lui sont assignées, étant entendu que l'attribution de la personnalité ne préjuge pas de l'étendue des compétences qu'elle permet d'exercer (...) »¹⁷⁷.

De ce point de vue, il apparaît certain que la personnalité juridique internationale a préexisté à sa consécration par le Traité de Lisbonne. Pourtant, un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande pouvait laisser penser que l'UE ne disposait pas de la personnalité internationale¹⁷⁸. Le Bundesverfassungsgericht s'est prononcé sur cette question en affirmant que rien dans les Traités ne laissait apparaître la volonté de la part des Etats membres de doter l'Union européenne de cet attribut. La Cour relève que :

« (...) der Unions-Vertrag an keiner Stelle den übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien erkennbar werden läßt, mit der Union ein selbständiges Rechtssubjekt zu gründen, das Träger eigener Kompetenzen sein soll. Die Union besitzt nach Auffassung der Bundesregierung weder im Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften noch zu den Mitgliedstaaten eine gesonderte Rechtspersönlichkeit. (...) Der Unions-Vertrag versteht hier die Union nicht als eigenständiges Rechtssubjekt, sondern als Bezeichnung für

¹⁷⁶ Exemple donné par E. Bribosia et A. Weyembergh, « La personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 55

¹⁷⁷ J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 95

¹⁷⁸ Cité par E. Bribosia et A. Weyembergh, « La personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 57

die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten; diese geben der Union Ziele und Mittel vertraglich vor. (...). »¹⁷⁹.

La Cour internationale de justice a eu l'occasion de déterminer les conditions d'acquisition de la personnalité juridique dans l'avis de 1949 relatif aux réparations des dommages subis au service des Nations Unies¹⁸⁰. Son analyse s'inscrit en totale contradiction avec les conclusions du juge constitutionnel allemand. Confrontée au silence de la Charte quant à l'existence de la personnalité internationale de l'ONU¹⁸¹ la Cour place « dans l'autonomie sinon *l'indépendance de l'institution par rapport aux Etats membres* (...) le critère de la personnalité »¹⁸².

Le critère ainsi défini, il revenait à la Cour d'énumérer les conditions d'acquisition de cette personnalité. L'avis consultatif permet de les identifier comme suit : être une association d'Etats ou d'organisations internationales, poursuivre des objectifs juridiques et disposer d'un ou plusieurs organes qui ne subissent l'influence d'aucune autre entité, et notamment ses Etats membres¹⁸³. En principe, ces critères suffisent à reconnaître à l'organisation internationale qui les réunit l'existence d'une personnalité juridique.

La solution retenue par la CIJ est tout à fait transposable à l'Union européenne. En effet, la Cour internationale rappelle dans son avis que « cinquante Etats, représentant une très large majorité des Etats de la Communauté internationale, avaient le pouvoir,

¹⁷⁹ « (...) le traité de l'Union ne reconnaît à aucun endroit la volonté commune des parties au traité de fonder un sujet de droit autonome disposant de compétences propres. Selon l'interprétation du gouvernement fédéral, l'Union ne possède pas une personnalité juridique à part, ni dans la relation avec les Communautés européennes ni dans celle avec les Etats membres. (...). Ici, le traité de l'Union ne conçoit pas l'Union comme un sujet de droit autonome mais comme la désignation des Etats membres agissant en commun (...) ». Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 12 octobre 1993, BverfGE 89-155, points 123 à 125

¹⁸⁰ Avis de la CIJ du 11 avril 1949, Réparations des dommages subis au service des Nations Unies, recueil. Suite à la mort de son médiateur en Palestine, le comte Bernadotte, la Cour avait été saisie pour savoir si l'ONU pouvait présenter une réclamation internationale en vue d'obtenir réparation des dommages causés à elle-même ou aux ayants droit de la victime. Pour y répondre, la Cour dit qu'il convient de « déterminer si la Charte a donné à l'organisation une condition telle qu'elle ait vis-à-vis de ses membres des droits dont elle ait qualité pour leur en demander le respect. En d'autres termes, l'Organisation est-elle revêtue de la personnalité internationale ? ». Voy. l'avis précité, recueil, page 178

¹⁸¹ Selon l'article 104 de la Charte, « l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts », il ne s'agit ici que de la personnalité juridique interne de l'Organisation

¹⁸² P.-M. Dupuy, *Droit international public*, op.cit., page 177

¹⁸³ Voy. R. A. Wessel, « The Inside Looking Out : Consistency and Delimitation in EU External Relations », CMLR 2000, pages 1135 et s. Référence citée par L. Hirtz, *Les organisations de sécurité européennes et l'ONU dans le traitement des crises internationales depuis 1991*, thèse, Université Robert Schuman, 2002, page 96

conformément au droit international de créer une entité possédant la personnalité internationale objective, et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls »¹⁸⁴. Certes, ce passage limite l'étendue de la solution aux organisations qui regroupent en leur sein un nombre important d'Etats. S'il est raisonnable de penser que la solution ne concerne pas l'ensemble des organisations régionales, l'Union européenne – qui a par ailleurs vocation à s'élargir – et ses 27 Etats membres entrent pleinement dans le champ délimité par la Cour en raison, notamment, de sa spécificité et de sa participation à la vie internationale. Le degré d'intégration de l'organisation est déterminant et, partant, la manière dont elle représente ses Etats membres.

En outre, et comme le rappelle la Cour internationale, il importe que l'organisation soit « destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits (...) qui ne peuvent s'expliquer que si l'organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale »¹⁸⁵. Or, les intentions des Etats membres de l'UE ont toujours consisté à élargir le champ des compétences de l'Union européenne, notamment dans le domaine de l'action extérieure. La démarche de la CIJ s'est opérée dans le silence des textes suivant « la méthode d'interprétation dite de l'« effet utile » »¹⁸⁶, la recherche du sens plein des dispositions contenues, en considération des buts et des objectifs de l'organisation. Cette analyse révèle en fait les pouvoirs implicites attachés à celle-ci en vue de réaliser les fonctions pour lesquelles elle a été créée. Elle permet de déterminer l'existence ou l'absence d'une personnalité internationale, c'est à dire l'existence ou l'absence de « la capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux ». Pour la Cour, ces droits et devoirs sont non seulement « énoncés ou impliqués » par le Traité constitutif de l'organisation mais ils sont aussi « développés dans la pratique »¹⁸⁷, et donc effectifs¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Avis de la CIJ de 1949, op.cit., page 185

¹⁸⁵ Ibidem, page 714

¹⁸⁶ P.-M. Dupuy, *Droit international public*, op.cit., page 177

¹⁸⁷ Avis de la CIJ de 1949, op.cit., page 180

¹⁸⁸ Comme l'écrit J. Raux, « « Sans droits et devoirs internationaux...développés dans la pratique », il n'existe pas de capacité internationale réelle. Sans compétences expresses et (ou) implicites effectivement exercées, la personnalité ne peut être que virtuelle. Ce n'est pas la personnalité qui, par elle-même, confère une capacité

S'il ne fait aucun doute que l'UE remplit la première condition citée dans l'avis de 1949¹⁸⁹, le point d'achoppement pourrait concerner la poursuite d'objectifs juridiques et dans une plus large mesure l'existence d'organes indépendants de toute entité tierce. Un examen détaillé du fonctionnement de l'Union et de son Traité constitutif avant l'adoption du Traité de Lisbonne permet de lever le voile sur ces incertitudes et d'appuyer l'idée selon laquelle la personnalité juridique de l'UE a précédé sa consécration textuelle.

Le professeur Antonio Tizzano, ancien premier Avocat général à la Cour de Justice de la Communauté européenne, s'est attaché à démontrer qu'il existe de nombreux « indices significatifs qui militent (...) en faveur de l'institution de l'Union en tant qu'entité autonome »¹⁹⁰, en procédant à une analyse linéaire du Traité sur l'Union européenne. Si la pertinence des arguments avancés par l'auteur emporte facilement la conviction, force est de constater que de nombreuses questions subsistent à la lecture des Traités, du fait de la grande marge d'interprétation que les textes laissent au lecteur.

En premier lieu, la personnalité de l'UE puise son existence dans les objectifs qui lui ont été assignés, comme l'affirmation de « son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »¹⁹¹. Certes, cet « objectif peut être poursuivi par des négociations par lesquelles les Etats s'efforcent de réduire leurs divergences pour atteindre des fonctions communes, donc sans que l'Union s'exprime en tant que telle »¹⁹², mais la raison d'être de l'UE est d'unir les voix des Etats qui ont œuvré à la mise en place de sa dimension extérieure.

internationale à l'organisation ; c'est au contraire, la capacité internationale, qui, du fait de compétences avérées, est la condition de la personnalité ». Voy. J. Raux, « « La capacité internationale de la Communauté et de l'Union européenne », op.cit., page 3

¹⁸⁹ L'article 1 du TUE, avant l'adoption du Traité de Lisbonne, dispose que « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples. » (italique ajoutée)

¹⁹⁰ A. Tizzano, « La personnalité internationale de l'Union européenne », RMCUE 1998, page 31

¹⁹¹ Cf article B du Traité de Maastricht (nouvel article 3 TUE)

¹⁹² J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 96

La recherche d'un consensus par la négociation entre Etats membres aboutit bien souvent, si ce n'est toujours, à une position de l'UE en tant qu'entité autonome. Ainsi, les buts et les objectifs contenus dans les Traités sont propres à l'Union, elle les poursuit « à travers les diverses formes de coopération prévue par le Traité, mais de manière unitaire, c'est à dire en tant qu'objectifs de l'Union (...). [Elle] réalise des tâches, des politiques et des actions propres (...) »¹⁹³, dans le cadre fixé par l'article 2 alinéa 3 TUE qui dispose que :

« l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques »¹⁹⁴.

L'affirmation de l'identité de l'UE sur la scène internationale repose, en premier lieu, sur la cohérence de son action extérieure. Il appartient à la Commission et au Conseil d'assurer une action cohérente qui, comme l'indique Monsieur le Professeur Raux, « peut (...) s'avérer comme la clé la plus adaptée à la maîtrise de la mondialisation ou de la globalisation »¹⁹⁵. C'est en effet le contrôle des enjeux universels que nourrit l'affirmation identitaire de l'Union, contribuant à l'éclosion - sinon à l'existence - de sa personnalité juridique internationale. Au-delà des objectifs qui lui ont été fixés, chacun s'accorde à rechercher la manifestation de la personnalité juridique objective de l'UE au niveau des organes qui la composent, sachant que celle-ci « dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs (...) »¹⁹⁶. A première vue, le Traité sur l'UE ne prévoyait qu'un seul organe propre à l'UE, le Conseil européen. L'article 4 du TUE indiquait que « le Conseil européen donne à

¹⁹³ A. Tizzano, « La personnalité internationale de l'Union européenne », op.cit., page 31.

¹⁹⁴ Le professeur Charpentier remarquait alors que si la disposition citée « semble bien être une satisfaction donnée aux tenants de l'idée de la globalité des relations extérieures de l'Union, et donc de l'unité de sa personnalité juridique (...) il faut reconnaître d'une part que la Cour de justice est écartée de la mise en œuvre de la PESC, d'autre part que la Commission et le Parlement européen n'y participent qu'[à certaines] conditions (...), participation [qui] n'est pas fondamentalement différente de celle qui avait été codifiée (...) à une époque où nul ne contestait le caractère exclusivement intergouvernemental de cette coopération ». Voy. J. Charpentier, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », op.cit., page 96 et 97

¹⁹⁵ J. Raux, « La capacité internationale de la Communauté et de l'Union européenne », op.cit., page 7

¹⁹⁶ Article 3 TUE

l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit l'orientation politique » tandis que la Commission, la CJ, le Parlement européen, le Conseil et la Cour de comptes exercent leurs compétences, conformément à l'article 5, dans le cadre des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité sur l'UE.

Cette répartition des compétences pourrait faire du Conseil européen un organe propre de l'Union, en admettant alors « qu'il peut trouver (...) sa qualification précise en tant qu'organe de l'Union, en agissant à ce titre aussi bien vis-à-vis de la Communauté européenne que des autres formes de coopération (...) »¹⁹⁷. Cette idée aurait pu nourrir, au moins partiellement, les arguments en faveur d'une personnalité juridique de l'UE¹⁹⁸. En réalité, le Conseil européen ne dispose d'un pouvoir décisionnel que très limité dans le cadre de la PESC, même s'il en définit les principes et les orientations générales et décide des stratégies communes conformément à ce que prévoyait l'article 13 TUE¹⁹⁹. En outre, le Conseil européen est exclu d'un processus opérationnel qui reste dominé par la Présidence, le Conseil de l'Union européenne ou les Etats membres²⁰⁰, ce qui affaiblit la thèse de l'existence d'un organe propre à l'UE et, partant, sa personnalité internationale. Les indices concourant à l'affirmation de cette personnalité juridique sont donc à rechercher ailleurs.

2- La manifestation de la personnalité juridique internationale de l'UE amorcée par le Traité d'Amsterdam

¹⁹⁷ A. Tizzano précise « sans fausser les règles du jeu propres à chacune d'elles et sans alimenter, en particulier, les préoccupations traditionnellement provoquées par la présence d'une espèce de corps étranger au système communautaire ». Voy. A. Tizzano, « La personnalité juridique de l'Union européenne », *op.cit.*, page 33.

¹⁹⁸ Voy. contra, E. Bribosia et A. Weyembergh, « La personnalité juridique de l'Union européenne », *op.cit.*, pages 49 et s

¹⁹⁹ Article 13 TUE: « 1. Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. 2. Le Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. 3. Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen. Le Conseil recommande des stratégies communes au Conseil européen et les met en œuvre, notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes. (...) »

²⁰⁰ N. Levrat et F. Niang, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in R. Schwok et F. Mérand, *L'Union européenne et la sécurité internationale - Théories et pratiques*, Université de Genève, Bruylant, Louvain-la-neuve 2009, page 136

L'adoption du Traité d'Amsterdam et l'introduction de l'article 18 § 3 TUE, a vu se renforcer la thèse de la manifestation d'une personnalité juridique internationale de l'UE. En instituant le Haut représentant pour la PESC, l'action extérieure de l'UE s'est démarquée de celle des Etats, de sorte qu'on parvient depuis à distinguer « l'action diplomatique de l'Union de celle de ses membres »²⁰¹. Ceci plaide déjà pour le fait que l'UE peut agir en tant qu'acteur autonome, détaché des Etats membres. Pourtant, comme le font justement remarquer Nicolas Levrat et Fatimata Niang, il n'apparaît pas raisonnable d'affirmer que l'Union européenne est systématiquement placée en face de ses Etats membres, pour reprendre les termes de l'avis rendu par la CIJ en 1949²⁰². D'une part, en raison de l'appui actif et sans réserve que les Etats doivent apporter à la politique extérieure de sécurité de l'Union²⁰³ et, d'autre part, du fait que les positions ou actions communes les engagent « dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action »²⁰⁴.

En outre, même si l'UE peut « suspendre de ses droits un Etat membre qui ne respecterait pas les principes énoncés à l'art. 6 TUE »²⁰⁵, la subordination de l'UE à la Communauté européenne apparaît, à plus d'un titre, évidente, ce qui fragilise la représentation d'une action autonome de l'UE. C'est notamment ce qui ressort des termes de l'arrêt rendu par la CJ, le 13 septembre 2005²⁰⁶, lorsque le juge communautaire estime qu'une décision cadre du Conseil relative à la protection pénale de l'environnement empiète sur les compétences attribuées à la Communauté. La CJ rappelle en l'espèce que la décision-cadre, fondée sur le Titre IV du TUE - hors du pilier communautaire, et invitant les Etats membres à prévoir des sanctions pénales en cas d'infraction à la réglementation

²⁰¹ L. Grard, « L'Union européenne, sujet de droit international », RGDIP 2006, page 351. L'auteur ajoute avec malice que « de l'émancipation diplomatique à l'émancipation juridique, il n'y a qu'un pas. Aussi, peut-on légitimement se demander si par malheur le haut représentant était enlevé ou assassiné, est-ce que l'Union Européenne aurait la capacité de présenter une réclamation contre l'Etat responsable »

²⁰² Pour la Cour la « pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations ». Avis de la CIJ de 1949, op.cit., page 179

²⁰³ Article 11 § 2 : « Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales »

²⁰⁴ N. Levrat et F. Niang, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », op.cit., page 134

²⁰⁵ Idem

communautaire relative à la protection de l'environnement, en « empiétant sur les compétences que l'article 175 CE attribue à la Communauté, méconnaît dans son ensemble, en raison de son indivisibilité, l'article 47 UE »²⁰⁷.

Or, l'article 47 proclame expressément la primauté du droit communautaire. Il dispose que sous

« réserve des dispositions portant modification du Traité instituant la Communauté économique européenne en vue d'établir la Communauté européenne, du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et des présentes dispositions finales, *aucune disposition du présent Traité n'affecte les Traités instituant les Communautés européennes ni les Traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés* »²⁰⁸.

Et la Cour de rappeler qu'

« aucune des dispositions du Traité CE ne saurait être affectée par une disposition du Traité sur l'Union européenne. Cette même exigence figure également au premier alinéa de l'article 29 UE qui introduit le titre VI de ce dernier Traité »²⁰⁹.

L'indépendance d'action de l'UE est par conséquent limitée puisque elle ne peut agir que dans les cas où son action ne restreint pas le champ d'application du Traité CE²¹⁰. Parce que c'est avant tout au niveau des relations extérieures que la question la personnalité juridique internationale de l'Union se pose, il est indispensable de déterminer dans quelle mesure l'UE peut conclure des Traités et/ou adhérer à des conventions internationales. Le « treaty making power », autrement dit sa capacité à conclure des accords avec des Etats tiers ou d'autres organisations internationales, est déterminante dans la recherche de la personnalité juridique internationale de l'UE. Comme le rappelle Loïc Grard, l'innovation apportée par le Traité d'Amsterdam en ce sens est à mettre au crédit des articles 24 et 38

²⁰⁶ L'exemple est donné dans l'article de N. Levrat et F. Niang précité, page 135

²⁰⁷ Arrêt de la CJ, 13 septembre 2005, Commission c. Conseil, aff. n° C-176/03, recueil, page 7927, point 53

²⁰⁸ Italique ajoutée

²⁰⁹ Arrêt de la CJ, 13 septembre 2005, op.cit. page I-7922, point 38. M. l'Avocat Général Ruiz Jarabo rappelle dans ses conclusions que « l'article 29 UE définit l'objet de l'Union « sans préjudice des compétences de la Communauté européenne » de sorte que, si un conflit survient, ce sont les dispositions de cette dernière qui prévalent ». Voy. les conclusions de M. Ruiz Jarabo présentées le 26 mai 2005, arrêt précité, page I-7887, point 16

²¹⁰ Le Traité de Lisbonne supprime la hiérarchie opérée par la CJ entre le Traité CE et le Traité UE

TUE²¹¹ qui « autorisent la conclusion par l'Union européenne de Traités internationaux dans ses piliers II et III (...) » sachant que « la capacité conventionnelle reste et demeure la manifestation de la personnalité internationale »²¹².

Il est toutefois possible d'objecter que la conclusion des accords internationaux intervenant dans le cadre des articles 24 et 38 ne révèle que la manifestation « des capacités internationales des Etats membres »²¹³ et non pas celle autonome de l'Union. Loïc Grard rapproche l'article 24 § 6 qui énonce que les « accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de l'Union », de l'article 300 § 7 TCE selon lequel « les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les Etats membres ». Selon lui, « en énonçant que les institutions de l'Union sont aussi liées, sans mentionner les Etats membres, accrédite l'idée que ce sont bien ces derniers qui concluent collectivement des accords internationaux »²¹⁴.

La déduction manque pourtant de convaincre, la conclusion inverse aurait pu être tirée de la lettre de ces articles. En effet, si l'article 300 § 7 se doit de préciser que les accords passés engagent aussi les Etats membres, c'est bien qu'une distinction s'opère entre cette entité et ses Etats membres. Le raisonnement de l'auteur ne vaut que si on prend en compte l'existence de la personnalité juridique de la CE, en aucun cas, cette personnalité ne peut être déduite de l'énoncé de ces articles.

L'analyse des textes n'apporte pas toujours de certitudes quant à l'existence ou l'absence d'une personnalité juridique internationale de l'Union européenne avant sa consécration par le Traité de Lisbonne. La pratique s'est en revanche montrée bien plus convaincante, surtout lorsque l'UE a passé des accords internationaux avec des Etats tiers ou des organisations internationales. L'action de l'UE au titre des piliers non communautaires confirme l'existence d'une personnalité internationale propre bien que non formalisée. La politique européenne et de sécurité commune et, à un degré moindre, la

²¹¹ Selon l'article 24 § 1 : « Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales en application du présent titre, le Conseil peut autoriser la présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil sur recommandation de la présidence ». L'article 38 est relatif aux accords conclu dans le cadre du troisième pilier

²¹² L. Grard, « La condition internationale de l'Union européenne après Nice », RAE 2000, page 376

²¹³ Idem

coopération policière et judiciaire en matière pénale trahissent ce qui pourrait s'apparenter à une autonomisation de l'UE vis à vis de ses Etats membres. Au niveau de la PESC, l'exemple le plus communément cité est celui des accords conclus par l'Union européenne suite au conflit du Kosovo via une décision du Conseil du 9 avril 2001 désignant pour la première fois l'UE comme partie contractante d'un accord international à part entière, détachée des Etats qui la composent²¹⁵. Depuis, l'Union européenne n'a eu cesse de multiplier les accords avec des Etats tiers, notamment dans le domaine du maintien de la paix, ou avec des organisations internationales, comme avec l'OTAN par exemple²¹⁶. En matière de coopération policière judiciaire en matière pénale, l'Union européenne a, par exemple, conclu des accords extérieurs de coopération dont certains, relatifs à l'extradition et la coopération judiciaire, ont soulevé beaucoup d'interrogations sur la question du respect des droits fondamentaux²¹⁷.

§2 : Les éléments relatifs à la portée de la Charte des Nations Unies

Il ne fait aucun doute aujourd'hui que la Charte des Nations Unies jouit d'une certaine primauté par rapport aux autres règles du droit international. Cette idée de primauté de la Charte a posé d'emblée la question d'une éventuelle constitutionnalisation de l'ordre juridique international. Au centre du débat touchant à la forme constitutionnelle de la Charte des Nations Unies réside la place du consentement à un Traité et le principe de l'effet relatif des engagements internationaux selon lequel chaque Traité ne peut s'imposer qu'à ceux qui y ont – librement – consenti. Ce principe, conformément aux termes de l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969, énonce qu' « un Traité ne crée ni d'obligations ni de droits pour un Etat tiers sans son consentement ».

²¹⁴ Idem

²¹⁵ Décision n° 2001/352/PESC du Conseil, du 9 avril 2001 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie, JO n°L-125 du 5 mai 2001. Voy. L. Grard, « La condition internationale de l'Union européenne après Nice », op.cit., page 353

²¹⁶ Voy. par exemple l'accord passé, sur la base des arrangements « Berlin plus » en matière de gestion des crises du 22 décembre 2002, entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, JO n° L-80 du 27 mars 2003, pages 36 à 38

²¹⁷ Cf infra

Même sans admettre que la Charte « va dans le sens autoritaire d'un gouvernement international »²¹⁸ et puisse être érigée en Constitution mondiale, il est indispensable, dans le cadre de l'analyse, de s'interroger sur le caractère singulier du texte et voir dans quelle mesure ce Traité pourrait « dans certaines conditions et une certaine mesure (...) échapper à sa condition relative et contingente (...) »²¹⁹(A) pour pouvoir déterminer ensuite la nature de l'obligation pesant sur l'UE lorsqu'elle met en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité (B).

A- L' apparence constitutionnelle de la Charte des Nations Unies

La doctrine a eu recours à l'article 103 de la Charte pour tenter d'expliquer la primauté de la Charte, ou du moins, le fait que celle-ci puisse échapper au principe de l'effet relatif. Partant, il convient de délimiter, sur la base de cet article, les contours de cette spécificité afin de mesurer le caractère contraignant de la Charte à l'égard des Etats tiers et plus largement à l'égard d'entités tierces, telles que l'Union européenne. L'étude du champ d'application de l'article 103 s'impose (1), tout autant que celle de l'article 2 § 6, souvent invoqué pour démontrer l'opposabilité *erga omnes* de la Charte (2). Il s'agira d'évoquer ensuite la question touchant à l'existence de situations objectives (3).

1- L'article 103 ou la primauté relative de la Charte

En principe, la Charte des Nations Unies ne devrait s'imposer qu'aux Etats membres de l'ONU. De plus, et à en croire Paul Reuter, il semble que toute « forme constituante n'existe pas en droit international public »²²⁰, c'est à dire que la Charte des Nations Unies, en tant que Traité, ne peut s'apparenter à une Constitution, à une norme suprême qui s'imposerait à tous. Cet avis est en tout point conforme à l'idée, en droit international,

²¹⁸ G. Scelle, *Droit International Public*, Cours de Paris, 1950-1951, page 625, cité par A. Mahiou, « Article 2 paragraphe 6 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, page 478 et 479

²¹⁹ S. Szurek, « La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ? », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, page 35

²²⁰ P. Reuter, *Introduction au droit des Traités*, PUF, Paris 1985, page 119

qu'aucun Traité ne peut avoir une valeur supérieure aux autres Traités, au nom du principe d'équivalence normative²²¹.

La question de la forme constitutionnelle d'un Traité n'est pas nouvelle. Wolfgang Friedmann considère ainsi que chaque acte constitutif d'un Traité est, en soi, une « constitution » dans le sens où ils dotent l'organisation d'organes et de compétences²²². En fait, la question a trait au rôle constitutionnel de la Charte mais au-delà de sa propre structure juridique et ramène le débat au niveau de « l'ordre juridique dans son ensemble »²²³. L'accent doit être mis ici sur le caractère « constitutionnel » de la Charte au sens matériel, c'est à dire en raison du contenu de ses normes, pour déterminer dans quelle mesure la Charte « fournit les bases ou fondements de règles fondamentales, sinon, elle-même, l'ensemble des obligations essentielles auxquelles chacun des membres de l'ordre juridique international ne saurait déroger (...) »²²⁴. Concevoir la Charte comme Constitution de l'ordre juridique international, revient à admettre sa supériorité sur l'ensemble du système normatif international. Cela pourrait justifier non seulement le respect des dispositions contenues dans la Charte mais aussi celui des décisions prises par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité agissant alors en tant qu'organes « constitutionnels » de l'ordre juridique international. Comme l'indique Alix Toublanc²²⁵, l'identification des normes attachées à la primauté de l'article 103 (a) révèle une étendue limitée aux seuls actes de nature conventionnelle (b).

a) L'étendue des normes porteuses de la primauté de l'article 103 de la Charte

L'article 103 de la Charte des Nations Unies dispose que :

²²¹ Voy. P.-M. Dupuy, *Droit International Public*, op.cit., pages 18 et s

²²² Voy. W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University, Columbia University Press, 1964, page 153, cité P. M. Dupuy qui considère le terme « constitution » dans cette acception comme « désignant la dimension « microconstitutionnelle » de tout charte constitutive », c'est à dire ici, la Charte des Nations unies vue en tant que Constitution de l'organisation. P.-M. Dupuy, « L'unité de l'ordre juridique international », RCADI 2002, tome 297, page 227

²²³ P.-M. Dupuy parle alors d'une approche « macroconstitutionnelle » pour évoquer l'idée d'une Charte « Constitution » de l'ordre juridique international dans son ensemble. Voy. ibidem, page 228

²²⁴ Ibidem., page 237

²²⁵ Alix Toublanc, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations-Unies », RGDIP 2004, pages 441 et 446

« En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

La lecture de l'article 103 laisse entrevoir une situation identique à celle des ordres juridiques internes, les termes de la disposition en cause semblant opérer une hiérarchie de normes au sommet de laquelle se trouverait un Traité, la Charte des Nations Unies, qui primerait sur l'ensemble des autres²²⁶. Ceci introduit « un nouveau critère de validité des obligations juridiques internationales : leur conformité à celles qui sont posées dans la Charte de même que celles qui découlent de son application »²²⁷. L'intervention de l'Union européenne dans l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en tant qu'instruments essentiels de l'application de la Charte dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales est au cœur de cette considération.

En tant que « préoccupation majeure de l'ordre international depuis la fin de la première guerre mondiale »²²⁸, c'est le maintien de la paix qui justifie la primauté de la Charte de l'ONU. Au temps de la Société des Nations (SDN), les Etats avaient matérialisé la primauté du Pacte de la SDN par l'introduction de l'article 20 qui prévoyait que tout Traité incompatible serait considéré comme abrogé de plein droit²²⁹. L'article 103 de la Charte reprend le principe posé par l'article 20 du Pacte sans prévoir l'abrogation ou la nullité de plein droit de tout texte contraire. Suivant la lettre de la disposition, en cas de contradiction avec une ou plusieurs obligations de la Charte, celles d'un accord international contraire continueront d'exister d'un point de vue juridique²³⁰. En effet, si la

²²⁶ Idem

²²⁷ Ibidem, page 240

²²⁸ D. Carreau, *Droit international - Etudes internationales*, op.cit., page 83

²²⁹ Article 20 du Pacte de la SDN : « 1. Les membres de la Société des Nations reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. 2. Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations »

²³⁰ H. Kelsen estime, pour sa part, que « in contradistinction to the first part of Article 20, paragraph 1, of the Convention, Article 103 of the Charter does not state that, in the event of a conflict between the obligations of the Members under the Charter and their obligations under another treaty, the latter is to be considered as « abrogated » by the former, but that the obligations under the Charter shall « prevail ». Whatever may be the meaning of the phrase « the obligations under the Charter shall « prevail », it has no importance with respect to treaties concluded between Members states. For those treaties – if inconsistent with the Charter – are abrogated by the latter, according to general international law, when concluded before the Charter has come into the force, and they are null and void under article 108 and 109 of the Charter *when concluded after the Charter has come into*

prévalence sous-entend nécessairement l'existence d'au moins deux objets, elle ne suppose pas, sauf mention expresse, l'abrogation de l'une d'entre elles.

L'atténuation née de la formulation de l'article 103 ne laisse cependant aucun doute quant aux intentions des rédacteurs de la Charte ; il s'agit bel et bien d'affirmer sa spécificité et de faire primer les obligations qui en découlent. En conférant au texte qu'il compose une prééminence singulière, l'article 103 a aussi contribué à alimenter le débat sur l'existence de son caractère constitutionnel.

Même si l'article 103 révèle une certaine logique constitutionnaliste, il n'en demeure pas moins que la Charte reste « un Traité entre Etats [qui] trouve donc son fondement juridique, le fondement juridique de son caractère obligatoire, dans la volonté exprimée par 191 entités souveraines »²³¹. Pour révéler sa singularité, il apparaît toutefois nécessaire de se pencher sur la nature des obligations visées par l'article 103 qui se réfère aux « obligations des Membres des Nations Unies *en vertu* de la présente Charte »²³².

Les termes employés sont assez explicites pour y voir l'ensemble des obligations, c'est à dire celles émanant de la Charte, mais aussi celles qui en découlent²³³. En d'autres termes, seront également concernées les obligations issues du droit dérivé de l'organisation mondiale. Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies vont dans ce sens comme en atteste la position du Sous-Comité IV/2 :

« Peu importe que le conflit naisse d'une incompatibilité intrinsèque entre les deux catégories d'obligations ou de l'application des dispositions de la Charte dans des circonstances déterminées, comme par exemple l'application de sanctions économiques à l'encontre d'un Etat qui serait bénéficiaire de

force ». Voy. H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens & sons Ltd, London 1951, page 113. Contra, P. Cahier, « Le problème des effets des Traités à l'égard des tiers », RCADI 1974, tome 143, page 717

²³¹ A. Pellet, « La Charte, Constitution de la Communauté internationale - Propos introductifs », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op.cit., page 176

²³² Italique ajoutée

²³³ Toutefois, il aurait été sans doute plus judicieux de préciser dans le corps de la Charte que les obligations dérivées priment sur les engagements conventionnels, comme le fait remarquer le Professeur Combacau, et lever ainsi toute ambiguïté. Voy. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris 1974, pages 283 et s. Voy. aussi T. Flory, « Article 103 », op.cit., page 1383

facilités ou d'avantages en vertu d'accords antérieurs contraires aux dites sanctions. »²³⁴

Cette idée a par ailleurs été relayée par le Juge Ammoun dans l'avis consultatif de la CIJ du 21 juin 1971 relatif à la Namibie. Dans son opinion individuelle, le juge libanais qui estime que :

« les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la Charte que vise cet article englobent manifestement les obligations qui découlent des dispositions de la Charte et de ses buts ainsi que celles énoncées par les décisions obligatoires des organes des Nations Unies »²³⁵.

La CIJ a confirmé cette interprétation dans l'ordonnance du 14 avril 1992 relative à l'affaire Lockerbie en indiquant que :

« la Libye et les Etats-Unis, en tant que membres de l'Organisations des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte (...) estim[ant] que *prima facie* cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748 (1992) ; et que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout accord international (...) »²³⁶.

Le champ d'application de l'article 103 s'étend à l'ensemble du droit dérivé et notamment aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité. Il en va de l'efficacité du système de sécurité collective que l'organe de l'ONU, ayant la responsabilité principale du maintien de la paix, dispose de moyens adaptés à l'exercice de la mission attribuée par les dispositions de l'article 25 de la Charte. Pour poursuivre cet objectif, il est indispensable que les décisions prises par le Conseil de sécurité jouissent d'une autorité capable de garantir leur primauté sur chaque accord contraire de façon à ce que les Etats, membres de l'ONU, ne puissent exciper de ce lien conventionnel pour se soustraire à leurs obligations.

²³⁴ UNCIO, volume XIII, page 809. Voy. ainsi A. Toublanc, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies », op.cit., pages 443 et s

²³⁵ Avis consultatif de la CIJ, du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, recueil, page 99, cité par A. Toublanc, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies », op.cit., page 442

²³⁶ Ordonnance de la CIJ relative aux questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe Libyenne contre Etats-Unis d'Amérique), 14 avril 1992, recueil, page 126, point 42

En outre, l'énoncé de l'article 103 est clair, ne sont visées que les « obligations » des Etats membres ce qui réduit sensiblement les résolutions couvertes par la disposition en question. L'idée d'obligations renvoie nécessairement aux résolutions relevant de l'article 25, ce qui exclut d'emblée les simples recommandations²³⁷ mais implique toutes les résolutions prises en vertu du Chapitre VII, au rang desquelles figurent notamment les sanctions économiques.

Pour autant, cette conclusion n'entraîne pas que les résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitre VII jouissent d'une autorité telle qu'elles mettraient des entités tierces à l'ONU dans la situation de devoir obligatoirement s'y soumettre. Elle emporte la seule primauté des dites résolutions dans le cas d'un conflit potentiel avec un Traité contraire à ses prescriptions.

b) Une soumission conscrite aux seuls actes de nature conventionnelle

Aux obligations des Etats membres prises en vertu de la Charte, l'article 103 oppose ensuite celles prises « en vertu de tout accord international » qui devront y être conformes sous peine d'être évincées. Le champ d'application de l'article 103 est extrêmement vaste puisqu'il englobe l'ensemble des accords contraires, ceux liant des Etats membres entre eux bien sûr, mais également ceux passés entre Etats membres et Etats non membres de l'ONU²³⁸, ce qui n'aurait pas manqué de séduire les partisans d'une Charte de l'ONU élevée au rang de Constitution. La difficulté tient alors à la détermination de la notion « d'accord international ». L'interpréter de telle sorte que le champ d'application de l'article 103 soit circonscrit aux seuls actes conventionnels pris par les Etats membres à l'exclusion de toute autre source du droit international, porterait cette fois un coup décisif

²³⁷ La Cour Internationale de Justice confirme le caractère non contraignant des recommandations dans l'arrêt du 27 février 1998 sur l'interprétation et l'application de la Convention de Montréal de 1971 suite à l'incident aérien de Lockerbie et indique, qu'en l'espèce, « la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité, adoptée avant le dépôt de la requête, (...) ne saurait constituer un obstacle juridique à la recevabilité de celle-ci *car il s'agit d'une simple recommandation sans effet contraignant (...)* ». Voy. le point 43 de l'arrêt, recueil 1998, page 131, italiques ajoutées

²³⁸ C'est la conclusion qui ressort des travaux préparatoires de la Charte où le Comité IV/2 estime qu'il « est de la plus haute importance pour l'Organisation que les membres ne soient pas entravés dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la Charte...par des obligations qu'ils auraient assumées en vertu des Etats non membres ». Cf UNCIO, volume XIII, page 696. Ce document est notamment cité par T. Flory, « Article 103 », op.cit., pages

aux sympathisants de la thèse constitutionnaliste. En effet, il serait impossible de lui accorder un tel statut si l'article 103 ne consacre la primauté du droit des Nations Unies uniquement sur des obligations d'origine conventionnelle.

Comme l'indique Alix Toublanc, la réponse est encore une fois à rechercher du côté des travaux préparatoires de la Charte. A l'origine, il s'agissait d'inclure la totalité des obligations internationales envers lesquelles les Etats étaient soumis. La rédaction initiale de l'article 103 allait dans ce sens avant que le Comité ne se ravise pour reformuler la disposition²³⁹. En réalité, le problème concerne plus particulièrement le droit coutumier et la contradiction éventuelle avec les dispositions de la Charte. Pour les coutumes apparues antérieurement à l'adoption de la Charte, il ne fait aucun doute que la Charte s'impose en vertu du principe assurant la primauté de la loi postérieure sur la loi antérieure - *lex posterior derogat legi priori* - qui règle le conflit entre normes de même valeur²⁴⁰.

La question intéresse plus précisément les coutumes nées postérieurement à l'adoption de la Charte. Jean-Marc Thouvenin donne un exemple pour lequel une coutume prime sur le texte de la Charte. L'auteur évoque l'avis de la CIJ relatif à l'édification du mur dans le territoire palestinien occupé de 2004. En l'espèce, le juge international s'efforce de démontrer que la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité s'éloigne des prescriptions de l'article 12 § 1 évoqué en l'espèce, démontrant par là même que « la coutume peut fort bien l'emporter sur le texte de la Charte » dans les cas où l'apparition de la première est postérieure à l'adoption de la seconde²⁴¹.

Dans l'affaire évoquée, Israël soutient que l'Assemblée générale a « outrepassé la compétence que lui confère la Charte » en demandant un avis à la Cour au sujet de l'édification par Israël d'un mur en territoire palestinien occupé, et ce « compte tenu du rôle actif joué par le Conseil de sécurité à l'égard de la situation au Moyen-Orient, y compris la question Palestinienne(...) » ce qui semble, à première vue, conforme à la lettre

1373. Voy. aussi F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., pages 157

²³⁹ Voy. A. Toublanc, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies », op.cit., page 447, note 27

²⁴⁰ Voy. sur ce point les développements de J.-M. Thouvenin, « L'article 103 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op.cit., page 2140 et s

de l'article 12 qui proscrit un tel agissement de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité s'est saisi de la question²⁴².

La Cour, après avoir rappelé qu'une « requête pour avis ne constitue pas une recommandation » se livre à une interprétation de l'article en cause et estime, dans un premier temps que, « s'agissant de la pratique de l'Organisation des Nations Unies que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité interprètent de façon générale l'article 12 comme faisant obstacle à ce que l'Assemblée puisse formuler des recommandations sur une question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales restant inscrite à l'ordre du jour du Conseil ». La Cour analyse ensuite l'évolution de la pratique, analyse qui « *relève l'existence d'une tendance croissante à voir l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité examiner parallèlement une même question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales* »²⁴³. Et la Cour de conclure que « la pratique *acceptée* de l'Assemblée générale, telle qu'elle a évolué, est compatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte »²⁴⁴.

Le cheminement avec lequel la CIJ interprète la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité pour dégager une coutume, face à laquelle les prescriptions de la Charte s'effacent, s'inscrirait pleinement dans l'idée selon laquelle la coutume serait l'expression d'une nécessité sociale - ici le maintien de la paix et de la sécurité internationales - chère à la doctrine objectiviste. La CIJ n'a de cesse de rappeler le contexte dans lequel s'insèrent les démarches des deux organes onusiens et notamment celle de l'Assemblée. Il s'agit de contribuer de façon efficace et concertée au renforcement de la

²⁴¹ Idem, page 2141

²⁴² L'article 12 de la Charte dispose que « 1. Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. 2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires »

²⁴³ Point 27 de l'arrêt précité, italiques ajoutées

²⁴⁴ Point 28, italique ajoutée

mission dévolue à l'ONU dans le cadre du maintien de la paix. L'économie générale de l'arrêt va dans ce sens comme en atteste la suite des développements opérés par la Cour²⁴⁵.

Pourtant, même si le vocabulaire employé par la Cour incline à penser que celle-ci a dégagé une coutume de la pratique de l'Assemblée générale, il ne s'agit en fait que d'une simple interprétation, certes excessive, de l'article 12 de la Charte de l'ONU par le juge international. La coutume répond à des caractéristiques plus précises et même si le débat doctrinal entourant la notion reste fertile²⁴⁶, chacun s'accorde à reconnaître l'existence de deux éléments dont la réunion contribue à sa naissance. L'élément matériel, caractérisé par une pratique générale, constante et concordante, doit se combiner ou plutôt s'adjoindre à un élément matériel - ou *opinio juris* - qui consiste en la conviction d'agir conformément au droit.

Sans développer plus en détail la notion de coutume, il est clair toutefois que la position de la Cour en l'espèce ne relève pas de ces considérations pour la simple raison que la conjugaison des deux éléments évoqués précédemment n'est pas réalisée. Même si le rôle du juge dans la formation ou la révélation de la coutume est considérable, à bien des égards, l'affaire en question ici ne se prête pas à cette hypothèse. En se livrant à une étude - même circonstanciée - de la pratique de l'Assemblée générale, la Cour n'a eu le souci que d'interpréter la disposition de la Charte en cause, l'article 12, à la lumière d'une certaine pratique, dans un domaine précis, celui du maintien de la paix et de sécurité internationales.

Jamais la Cour ne déduit du comportement de l'organe onusien une pratique coutumière ne serait-ce qu'en l'absence de l'élément matériel, qui ne consiste pas en la simple conformité à un usage, mais qui doit traduire la conviction de se conformer à une règle de droit, ce qui fait défaut en l'espèce. Le juge international n'évoque qu'une « tendance croissante » de voir les deux organes agir de concert, et non une pratique installée dans la durée. Il est question de l'interprétation pure et simple d'une disposition

²⁴⁵ Voy. notamment les points 153 et s. Voy. aussi J.-M Gomez-Robledo, « L'avis de la CIJ sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé : timidité ou prudence ? », RGDIP 2005, pages 521 et s

²⁴⁶ Voy. par exemple B. Bollecker-Stern, « La coutume au cœur du droit international », Mélanges Reuter, Pedone, Paris 1981, pages 186 et s. Voy. aussi S. Sur, « La coutume internationale, sa vie, son œuvre », Droits, RFTJ 1986, pages 111 et s

conventionnelle. La Cour rappelle d'ailleurs que la pratique de l'Assemblée et du Conseil et la lettre de l'article 12 sont compatibles. Or, même si on en admet que la Cour ait pu révéler une coutume quelconque, la notion de compatibilité empêche de penser, en l'espèce, qu'une coutume puisse supplanter une norme conventionnelle issue de la Charte. La notion de compatibilité exclut nécessairement l'idée de primauté.

La question de la contrariété éventuelle de la Charte à une coutume n'en reste pas moins posée. Lorsque cette coutume s'habille des attributs d'une norme impérative - *jus cogens* - la doctrine s'accorde à penser que dans l'hypothèse de conflit entre une norme impérative et une obligation née de la Charte, la première prendrait le pas sur la seconde pour finalement s'imposer. L'argument avancé tient à la nature des normes de *jus cogens* qui lient l'ensemble des Etats et face à laquelle il est impossible de déroger²⁴⁷. Or, étudier le conflit éventuel entre ces normes revient à opposer des règles dotées d'une opposabilité pleine et entière – les normes impératives – à des obligations issues d'un texte de portée universelle ou quasi universelle qui déclinent en majeure partie des principes ayant acquis le statut de normes impératives²⁴⁸.

Le problème n'en reste pas moins peu envisageable en pratique, mais la spécificité de la Charte et des dispositions qu'elle contient doivent naturellement être prises en considération. En théorie donc, si la Charte impose aux Etats membres un comportement qui contredirait une norme de *jus cogens*, l'obligation en cause ne pourrait résister, pour les raisons précédemment évoquées. Pour autant, pousser l'analyse plus avant impose pourtant de retenir les articles 53 et 64 de la Convention de Vienne de 1969. Or, ceux-ci régissent les hypothèses d'une violation d'une norme de *jus cogens* et prévoient la nullité de tout Traité contraire²⁴⁹. Alix Toubanc a raison de s'inquiéter des « conséquences que cela

²⁴⁷ Voy. notamment le commentaire de E. Suy, « Convention de 1969 - Article 53 », in O. Corten et P. Klein (dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des Traités*, Bruylant, Bruxelles 2006, pages 1905 et s., A. Gomez Robledo, « Le jus cogens international : sa genèse, sa nature, ses fonctions », RCADI 1981, tome 172, pages 9 et s., G. Schwarzenberg, « International jus cogens ? », Texas Law Review, 1964, pages 455 et s., et M. Virally, « Réflexions sur le jus cogens », AFDI 1966, pages 5 et s.

²⁴⁸ Voy. P.-M. Dupuy, « L'unité de l'ordre juridique international », op.cit., pages 237 et s.

²⁴⁹ Selon l'article 53 de la Convention de Vienne : « Est nul tout Traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. ». Quant à l'article 64, il

entraînerait pour la Charte ou à tout le moins pour son obligation dérivée »²⁵⁰. De ce point de vue, la thèse d'une Charte des Nations Unies ayant atteint le degré de Constitution ne tient pas, puisque « la primauté de la Charte, déjà circonscrite puisqu'elle ne touche que ses obligations, n'est (...) valable que par rapport à une seule des sources du droit international : la source conventionnelle »²⁵¹. De ce point de vue, la Charte ne semble donc pas devoir s'imposer à l'ensemble des sujets de droit international en général et à l'Union européenne en particulier.

2- L'article 2 § 6 : faux-semblants d'une primauté absolue de la Charte

C'est, en second lieu, du côté de l'article 2 § 6 qu'il a été envisagé de rechercher des éléments de nature à fonder la thèse constitutionnaliste de la Charte des Nations Unies. L'article en question énonce que l'« Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cette disposition est censée donner à l'ONU les moyens d'agir contre des Etats non membres placés dans des situations pour lesquelles la paix et la sécurité internationales sont menacées. Par la suite, l'article 2 § 6 a été présenté comme le moyen d'associer l'ensemble des Etats tiers à la prise de décisions en dehors du champ d'application du Chapitre VII²⁵².

La pratique montre que l'ONU considère souvent les Etats tiers comme des Etats membres et s'adresse à eux sans opérer de distinction particulière, les « expressions « Etats membres » ou « Etats non membres » [étant] souvent remplacées par d'autres telles que « tous les Etats », « toutes les nations », « tous les Etats et toutes les autorités », « les parties intéressées, etc.... »²⁵³. Le choix des mots s'explique sûrement par « le

prévoit que « si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout Traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin »

²⁵⁰ A. Toublanc, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies », op.cit. 449

²⁵¹ Idem

²⁵² A. Mahiou rappelle la « conception extensive des pouvoirs de l'organisation » dans son commentaire « Article 2 paragraphe 6 », op.cit., pages 476 et s

²⁵³ Ibidem, page 477

renforcement de l'universalité de l'ONU »²⁵⁴ mais ne résout pas pour autant la question de la portée de l'article 2 § 6 qui a tant divisé la doctrine²⁵⁵.

Comme le rappelle Philippe Cahier, les principes de la Charte auxquels l'article 2 § 6 se réfère ne sont que ceux contenus aux paragraphes 1 à 5, si on s'en tient à une lecture logique de la Charte, eu égard à sa structure²⁵⁶. Une autre interprétation de la lettre aurait été possible si l'article en question mentionnait « ses » principes, en référence à l'ensemble des principes de la Charte. Or, lorsque l'article 2 § 6 indique que les membres extérieurs à l'ONU respectent les principes énoncés dans la Charte, il est fait mention de « ces » principes, sous-entendus, les principes évoqués au préalable. Ceci s'oppose catégoriquement à l'idée selon laquelle *toutes* les obligations des membres sont aussi celles des Etats tiers à l'organisation mondiale et qui postule que le statut de membre n'aurait pour effet que d'octroyer aux Etats des droits que n'auraient pas les Etats tiers à l'organisation²⁵⁷.

En outre, l'article 2 § 6 énonce que c'est à l'ONU de « faire en sorte » que les Etats tiers se conforment aux principes qu'elle défend ; en cela, il fait peser une obligation sur l'Organisation elle-même, plus qu'il n'oblige les Etats non membres à respecter les dispositions de la Charte comme en attestent les travaux préparatoires de la Charte. Il apparaît que les rédacteurs entendaient donner à l'organisation, alors en gestation, les

²⁵⁴ Idem

²⁵⁵ Voy. H. Kelsen, *The Law of United Nations*, op.cit., page 116 ; M. Virally, *L'organisation mondiale*, Colin, Paris 1972, page 185 ; D. Ciobanu, « Impact of the Characteristics of the Charter upon its Interpretation », in A. Cassese, *Current Problems of International Law : Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, Giuffrè, Milan 1975, pages 3 et s. Contra C. Tomuschat, « Obligation Arising for States Without or Against their Will », RCADI, 1993, tome 241, page 252 ; J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, op.cit., page 178 ; C. de Visscher, *Théories et réalités en droit international*, Pedone, Paris 1970, page 287

²⁵⁶ Ceux-ci ne visent expressément que le principe de l'égalité des Etats (paragraphe 1), l'obligation de remplir de bonne foi les obligations de la Charte (paragraphe 2), l'interdiction du recours à la force (paragraphe 3), l'obligation de résoudre les différends par des moyens pacifiques (paragraphe 4) et enfin, le principe selon lequel les Etats s'abstiennent de prêter assistance à un Etat visé par une action coercitive ou préventive des Nations Unies. Voy. P. Cahier, « La Charte des Nations Unies et les Etats tiers », in *Current Problems of International Law : Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, A. Cassese, Dott et Guiffre, Milan 1975, page 14

²⁵⁷ D'après H. Kelsen, « all the obligations of the Members are obligations of the non-members ; and there is a difference between the status of a Member and the non-member only in so far as the latter has all the obligations but not the rights of a member », voy. H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, op.cit., page 108, cité par P. Cahier, « la Charte des Nations Unies et les Etats tiers », op.cit., page 14

moyens d'agir aussi à l'encontre des Etats non membres en cas de rupture ou de menace à la paix ; sans intention de soumettre les Etats tiers à une quelconque obligation²⁵⁸.

La seule lecture de l'article 2 § 6 de la Charte, ne permet donc pas d'établir qu'un Etat tiers puisse se voir soumis par d'autres Etats à des obligations pour lesquelles il n'a émis aucun consentement ou autre volonté de se lier , d'autant plus que la place singulière qu'occupe la Charte des Nations Unies, au nom des valeurs et des objectifs qui sont les siens, ne saurait rendre son application compatible avec le fait de « contrevenir à des Traités ou des règles générales de droit »²⁵⁹.

Même si l'argument peut être renversé de sorte que la nature particulière de la Charte puisse donner l'illusion de justifier l'effet *erga omnes* tant débattu, l'article 2 § 6 ne saurait venir en soutien de cette hypothèse, surtout lorsqu'il rappelle en préambule le principe de « l'égalité souveraine des Etats ». En admettant que l'article 2 § 6 pose l'effet *erga omnes* de la Charte, cela ne serait être que l'expression de la « prétention des Nations Unies à imposer des obligations à l'égard des tiers »²⁶⁰, mais ne saurait constituer une base juridique satisfaisante. L'article 4 § 1 de la Charte confirme cette analyse. Selon ses termes, les Etats souhaitant adhérer à l'ONU devront accepter les obligations de la Charte²⁶¹. A *contrario*, les Etats non membres ne seraient donc pas tenus de les accepter en tant que tiers à l'organisation²⁶². Ceci serait vrai si la nature des obligations imposées par la Charte était identique pour chacune d'entre elles. Ce qui est loin d'être évident, d'autant plus que « les obligations imposées par la Charte à un Etat membre sont beaucoup plus précises que le simple devoir d'adopter une conduite qui ne mette pas en danger la paix internationale »²⁶³.

²⁵⁸ P. Cahier, « la Charte des Nations Unies et les Etats tiers », op.cit., page 15. L'auteur indique que cette intention résulte de la conscience, née de la deuxième guerre mondiale, de faire en sorte que « la paix [soit] indivisible et qu'on ne pouvait [donc] admettre qu'elle soit rompue par les Etats non membres. L'échec de la SdN, du fait de l'action de l'Allemagne et du Japon ex Etats membres, était présent à l'esprit de tous les délégués ». Selon lui, en revanche, les travaux préparatoires ne permettent pas de « résoudre clairement notre problème. »

²⁵⁹ G. Fitzmaurice (Sir), « Droit des Traités », ACDI 1960, volume II, page 83

²⁶⁰ M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte des Nations Unies », op.cit., page 141

²⁶¹ Article 4 § 1 « Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. »

²⁶² Voy. E. Roucounas, « Le Traité et les Etats tiers », RHDI 1964, pages 338 et 339

²⁶³ P. Braud, « Recherches sur l'Etat tiers en droit international », RGDIP 1968, pages 91 et 92

3- L'hypothèse de l'opposabilité de la Charte par l'existence de situations objectives

La Charte des Nations Unies est parfois considérée comme à l'origine de situations dites objectives s'imposant à l'ensemble des sujets de droit. C'est un aspect important qu'il convient de ne pas occulter dans l'exercice consistant à rechercher les éléments de droit capables de justifier l'éventuelle primauté de la Charte, que l'ensemble des sujets de droits, Etats ou organisations internationales, auraient l'obligation de respecter. Ce concept marque une rupture nette avec le principe du consensualisme, « des obligations internationales d'origine conventionnelle pouv[a]nt être imposées aux Etats en dehors de leur consentement »²⁶⁴.

Une application de la Charte à des Etats tiers, qui n'ont pas consenti à s'y soumettre, ne peut résulter de la nature de celle-ci, mais sera davantage liée aux caractères des dispositions que la Charte contient. Aux termes de l'article 38 de la Convention de Vienne de 1969,

« aucune disposition des articles 34 et 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un Traité devienne obligatoire pour un Etat tiers en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle »

La Charte ne s'imposerait donc pas en tant que telle à l'ensemble des Etats mais seulement parce qu'elle déploie des obligations nées de règles coutumières. L'effet *erga omnes* ne découlerait alors que de la simple application du droit international général et « les principes dont la Charte (...) paraît étendre l'application aux Etats non membres sont des principes fondamentaux qui ont été incorporés dans la Charte ou qui ont acquis (...) une force obligatoire en tant que coutume internationale. »²⁶⁵

Lorsque le caractère obligatoire de règles trouve son fondement non pas dans le texte mais dans la coutume, naît une situation extérieure à la problématique posée par l'effet relatif de la Charte. Si la Charte réceptionne des principes ayant valeur coutumières, ou si les normes qu'elle défend parviennent à ce statut, l'applicabilité de la norme trouve sa source dans le caractère coutumier qui lui est attaché mais pas dans la Charte qui se limite à

²⁶⁴ D. Carreau, *Droit international - Etudes internationales*, op.cit., page 161

« porter » la norme en cause. L'opposabilité *erga omnes* de certaines normes contenues dans la Charte ne conduit pas indubitablement à l'applicabilité de cette dernière²⁶⁶. C'est ce que confirment les termes de l'arrêt rendu par la CIJ, le 27 juin 1986, relatif aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua.

Dans cette affaire, les Etats Unis estimaient que le juge ne devait pas appliquer les règles du droit coutumier en l'espèce. Pour le gouvernement américain, la Cour devait s'abstenir de faire application des règles de droit coutumier au motif que celles-ci « seraient « résumées » et « supplantées » par celle du droit conventionnel et notamment celles de la Charte des Nations Unies »²⁶⁷. Et la Cour de répondre que,

« quand bien même la norme coutumière et la norme conventionnelle auraient exactement le même contenu, la Cour n'y verrait pas une raison de considérer que l'incorporation de la norme coutumière au droit conventionnel doive lui faire perdre son applicabilité distincte » et d'ajouter qu' « il n'y a aucune raison de penser que lorsque le droit international coutumier est constitué de règles identiques à celles du droit conventionnel, il se trouve « supplanté » par celui-ci au point de ne pas voir d'existence propre. (...). Par ailleurs, des règles identiques en droit conventionnel et en droit international coutumier se distinguent aussi du point de vue des méthodes employées pour leur interprétation et leur application »²⁶⁸.

En d'autres termes, la Cour relativise la portée des normes incorporées dans la Charte codifiant ou « cristallisant » la coutume, et refuse toute hiérarchie entre normes coutumières, annihilant par la même toute idée d'une supposée supériorité de la Charte.

Il serait par ailleurs hasardeux de voir dans ces développements la solution idoine en vue de l'application aux Etats tiers des principes de la Charte en tant que règles coutumières. Cette idée se heurte, potentiellement, à plusieurs objections qu'il convient d'évoquer. La première concerne la théorie de l'objecteur persistant. Selon cette théorie, « les sujets de droit peuvent (...) décider de n'être pas « parties » à la coutume en manifestant, lors de sa formation, qu'ils n'entendent pas être par la règle juridique

²⁶⁵ K. Yassen, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, volume I, page 74, cité par P. Cahier, « La Charte des Nations Unies et les Etats tiers », *op.cit.*, page 18

²⁶⁶ Voy. notamment. M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte », *op.cit.*, page 124

²⁶⁷ Arrêt de la CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986, recueil, page 83

émergente (...) »²⁶⁹. S'il est envisageable d'imaginer, comme le fait Mathias Forteau, que l'objection persistante soit susceptible d'empêcher l'opposabilité de certaines coutumes aux Etats tiers²⁷⁰, force est de constater que tous les principes liés au maintien de la paix et à la sécurité internationales ont déjà accédé au statut de coutumes internationales. La théorie de l'objecteur persistant est donc ici sans objet, sachant que, de surcroît, un Etat ne pourrait écarter l'application d'une règle de *jus cogens*²⁷¹ auxquelles appartiennent les principes contenus aux articles 2 § 2 à 5 de la Charte.

L'autre objection est à mettre en relation avec l'avis rendu par la CIJ dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua précédemment citée. La Cour rappelle que

« sur le plan du droit coutumier, la licéité de l'exercice de la légitime défense n'est pas conditionnée par le respect d'une procédure aussi étroitement dépendante du contenu d'un engagement conventionnel et des institutions qu'il établit »²⁷².

Cet énoncé de l'arrêt est essentiel en ce qu'il établit le lien entre la Charte et les décisions prises par les organes qu'elle institue, au premier rang desquels le Conseil de sécurité. La Cour distingue nettement le processus institutionnel de l'organisation de la norme qui l'établit de sorte que « si la valeur obligatoire s'attache aux dispositions de la Charte elle-même, elle ne s'attache pas nécessairement aux actes de l'organisation (...) »²⁷³. Si on s'efforce d'affirmer le caractère *erga omnes* de la Charte au détour d'une quelconque argumentation juridique, il résulte de l'énoncé de l'arrêt que les résolutions du

²⁶⁸ Ibidem., pages 84 et 85

²⁶⁹ P.-M. Dupuy, *Droit international public*, op.cit., page 328

²⁷⁰ C'est ce que relève M. Forteau, qui estime « qu'à partir du moment où le régime de la coutume inclut la théorie de l'objection persistante, il subsiste toujours un risque que l'universalité recherchée par les thèses constitutionnalistes ne soit pas réalisée. »; et d'ajouter qu'un « Etat s'opposant à ce qu'une norme de la Charte accède au statut coutumier empêcherait par la même que cette dernière lui soit opposable ». Voy. M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte », op.cit., page 125

²⁷¹ Sans entrer dans le débat (riche) relatif à la question de l'existence des normes impératives en droit international, rappelons que la Commission du Droit International considère que, dans son travail de codification du droit des Traités, « elle devait partir du fait qu'il y a de nos jours certaines règles auxquelles les Etats ne sauraient en aucune façon déroger par des arrangements conventionnels et que chacune d'elle ne peut être modifiée que par une autre règle de même nature. ». Voy. ACIDI 1966 volume II, page 270

²⁷² Arrêt de la CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, op.cit., page 105. Exemple cité par M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte », op.cit., page 125

²⁷³ A. Mahiou, « Article 2 paragraphe 6 », op.cit., pages 478

Conseil de sécurité ne sauraient, de toute façon, contraindre un Etat tiers de suivre scrupuleusement ses prescriptions.

La « personnalité internationale objective »²⁷⁴ reconnue à l'ONU n'induit pas *ipso facto* l'opposabilité à tous de son activité normative. En effet, le fait d'exister ne doit pas être confondu avec celui d'agir. Dans son avis de 1949, la Cour considère que « cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la Communauté internationale, avaient le pouvoir de *créer* une entité possédant une personnalité internationale objective »²⁷⁵. C'est la création de l'ONU, son existence, qui s'impose à tous, mais rien ne permet de dire, à ce stade, que son « pouvoir réglementaire » profite de ces considérations.

Une fois encore, l'élément central est la notion de souveraineté, « critère même de l'Etat »²⁷⁶, déterminante à plus d'un titre en droit international, tant au niveau juridique que d'un point de vue « extra juridique ». L'attribut de la souveraineté ne permet pas à l'Etat de s'affranchir des règles du droit international de telle sorte « qu'un Etat n'est souverain que s'il est soumis directement, immédiatement au droit international »²⁷⁷. Même en considérant que la souveraineté des Etats n'est pas sans limites, l'existence du droit international procède de la souveraineté des Etats en ce qu'il lui appartient d'assurer leur coexistence. C'est dans ce rapport que l'organisation internationale, en l'occurrence l'ONU, puise le caractère *erga omnes* de l'opposabilité de son existence. Certains Etats membres, souverains, ont choisi de s'unir à une très large majorité au sein d'une organisation à laquelle ils ont fixé des buts et des objectifs précis, inscrits dans la Charte ; aucun autre Etat ne pourrait l'ignorer. Réciproquement, l'égalité souveraine des Etats impose à ceux-ci de respecter la volonté d'un Etat tiers, lui-même souverain, de ne pas s'associer – ou être associé – aux règles ainsi fixées de telle sorte que le pouvoir réglementaire de l'organisation en cause lui sera inopposable.

Pour déterminer dans quelles mesures l'Union européenne se doit de mettre en œuvre les résolutions du conseil de sécurité, il est possible d'établir que ce qui s'applique

²⁷⁴ Voy. l'avis consultatif de la CIJ rendu le 11 avril 1949, « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », op.cit., page 185

²⁷⁵ Idem

²⁷⁶ A. Pellet et P. Daillier, *Droit international public*, LGDJ, Paris 2006, page 424

aux sujets primaires du droit international, à savoir les Etats, s'étend nécessairement aux sujets secondaires : les organisations internationales. Le fait de se regrouper au sein d'une organisation internationale ne doit pas constituer un écran entre les caractères propres aux Etats et les droits et obligations qu'ils tiennent de cette qualité. Ainsi, au regard des développements qui précèdent, rien ne permet d'affirmer que l'Union européenne se trouve dans une situation telle qu'elle serait dans l'obligation de respecter les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

B- L'obligation indirecte de l'Union européenne de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité

Si certaines dispositions contenues dans le Chapitre VIII apportent des éléments permettant de clarifier la nature de l'obligation faite à l'UE de mettre en œuvre les sanctions économiques adoptées par le Conseil de sécurité (1), c'est toutefois le Chapitre VII qui révèle les indications les plus décisives (2) , ce qui justifie de les traiter dans cet ordre.

1- Les éléments de réponse contenus dans le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies

L'existence d'un lien de subordination des organisations internationales par rapport à l'ONU peut à première vue ressortir des dispositions du Chapitre VIII de la Charte dont la « philosophie générale (...) est celle de la régionalisation de la sécurité collective, mais avec une maîtrise conservée par le Conseil de sécurité (...) »²⁷⁸. C'est à ce titre qu'il convient d'y rechercher des éléments de nature à déterminer l'obligation pesant sur l'UE de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité²⁷⁹. Dans ce cadre, l'indépendance des organisations vis-à-vis de l'ONU n'est en effet que relative puisque le Chapitre VIII révèle une certaine soumission notamment à l'égard du Conseil de sécurité. Le Chapitre VIII vise à assurer une plus grande efficacité des actions décidées par le Conseil de sécurité

²⁷⁷ Ibidem, page 425

²⁷⁸ Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ 2000, page 70

²⁷⁹ Voy. ainsi F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., pages 133 et s

en autorisant les « accords régionaux » à mettre en œuvre ses résolutions. Ainsi, le Chapitre VIII prévoit à l'article 53 que :

« Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords et organismes régionaux pour l'application *des mesures coercitives* ²⁸⁰ prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité (...) »

Une grosse incertitude a longtemps pesé sur ce qu'il fallait entendre par « accords et organismes régionaux » puisque la Charte n'en donne aucune définition. Dans un premier temps, il est admis que leur existence ne procédait que d'accords conclus entre Etats membres et l'ONU. La fin des années 80 marque la fin de la guerre froide et, avec elle, celle d'une interprétation restrictive de la notion ; à partir de là, le concept est interprété plus largement pour répondre à l'extension du recours au Chapitre VIII²⁸¹. On s'approche dès lors de la définition retenue par Boutros Boutros-Ghali dans son Agenda pour la paix. Selon le Secrétaire général

« les associations ou entité en question peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la création de l'organisation des Nations Unies, ou bien des organisations régionales de sécurité ou de défense mutuelle, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique . Ce peut être encore des groupes pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré. »²⁸²

Désormais, la question ne fait plus débat et chacun s'accorde à considérer aujourd'hui l'UE comme un organisme régional. Face à la multiplication et à la diversité des opérations de maintien de la paix, l'ONU a choisi en 1995 de renforcer la coopération avec les organismes régionaux dans le but de partager ses responsabilités en matière de sécurité collective. Pour mener à bien cette tâche, l'ONU a sollicité du Corps commun

²⁸⁰ Italique ajoutée

²⁸¹ Voy. Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op. cit., pages 72 et s et D. Momtaz, « La délégation par le Conseil de sécurité de ses actions coercitives aux organisations régionales », AFDI 1997, pages 105 et s

²⁸² Agenda pour la paix, op.cit., page 19. Le Secrétaire général des Nations Unies avait auparavant considéré « comme ententes régionales les organismes de caractère permanent groupant dans une région géographique déterminée plus de deux Etats qui en raison de leur voisinage, de leur communauté d'intérêts ou de leurs affinités se solidarisent pour le maintien de la paix et de la sécurité de leur région comme pour le développement de leur

d'inspection (CCI) l'établissement d'un rapport visant à compléter les « efforts qui sont faits [...] pour accroître la participation des organisations régionales à la sécurité collective dans l'espoir d'alléger le fardeau de l'ONU »²⁸³. Or, l'Union européenne, avec quinze autres organisations²⁸⁴, a été conviée à participer à la réflexion précédant l'élaboration du rapport du CCI destiné à améliorer la coopération avec l'Organisation des Nations Unies, sans se préoccuper outre mesure des discussions relatives à la définition des accords ou organismes régionaux, préférant privilégier sans doute la réalisation de l'objectif poursuivi plutôt que la résolution d'un souci sémantique²⁸⁵. Les tergiversations voire les méfiances autour du rôle des organisations régionales ont vécu²⁸⁶. Ceci a par la suite été confirmé par la pratique puisque l'ONU a confié à plusieurs reprises des missions à l'UE sur la base de résolutions prises en application du Chapitre VII et du Chapitre VIII de la Charte²⁸⁷.

Les lacunes liées à l'absence de définition des accords et organismes régionaux ne se sont pas étendues à l'ensemble du Chapitre VIII qui établit une relation claire entre ces organisations et le Conseil de sécurité qui repose, comme vu précédemment, sur la subordination des uns à l'autre. L'article 53 de la Charte précise bien que les organismes régionaux ne sont que *autorisés* à adopter de telles mesures prises *sous l'autorité* du Conseil de sécurité. En outre, les organismes régions sont tenus, conformément aux dispositions de l'article 54 d'informer le Conseil de sécurité des actions entreprises ou à

coopération économique, sociale et culturelle, dans le but final de former une entité politique distincte. ». voy. B. Boutros-Ghali, Contribution d'une théorie générale des alliances, Pedone, Paris 1963, page 19

²⁸³ Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'ONU et les organisations régionales, 17 octobre 1995, doc. A/50/571, page 10

²⁸⁴ Les seize organisations invitées étaient l'UE, la Ligue des Etats arabes, l'ANASE, l'OEA, L'OUA, l'OSCE, la CEI, le CARICOM, l'UEO, l'UDEAC, la CEDEAO, l'OCI, le CCJAA, le Secrétariat du Commonwealth, l'OEA, la CEMN et l'OTAN. Il convient de préciser que cette invitation ne s'est pas accompagnée nécessairement d'une reconnaissance par l'ONU du caractère d'accord ou organisme régional au sens du Chapitre VIII. C'est ainsi par exemple que l'OTAN a refusé de se définir comme tel

²⁸⁵ Le rapport indique d'ailleurs que les inspecteurs avaient « bien conscience de l'absence de définition convenue de l'expression « accord ou organismes régionaux » », préférant alors l'expression générique d' « organisations régionales » sans se soucier de remédier à cette carence

²⁸⁶ Les travaux préparatoires de la Conférence de San Francisco révèlent les réticences des grandes puissances (Russie, Chine et Etats-Unis notamment) à octroyer un rôle quelconque aux organisations internationales en matière de maintien de la paix. Ceci explique, en partie, la rédaction prudente du Chapitre VIII qui ne conçoit leur action que sous l'égide du Conseil de sécurité

²⁸⁷ Cf infra

entreprendre²⁸⁸. Mais la subordination s'arrête ici. Aucune obligation d'agir par l'intermédiaire d'un organisme international ne peut être déduite de ces dispositions de la Charte. Rien dans le Chapitre VIII ne permet d'affirmer qu'il existe une obligation pour les accords ou organismes régionaux, parmi lesquels l'Union européenne, de mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité.

En outre, les mesures visées par le Chapitre VIII ne concernent pas directement les sanctions économiques. Dans cette hypothèse, les mesures coercitives ne sont envisagées que pour les seules opérations à caractère militaire. L'argument avancé en doctrine à l'appui de cette conclusion repose sur l'idée qu'une interprétation plus large de la notion de mesures coercitives reviendrait « à nier aux Etats membres de ces organisations régionales la possibilité d'une action collective qu'ils peuvent licitement entreprendre individuellement ou collectivement hors du cadre de l'organisation internationale (...) »²⁸⁹. Or, l'autorisation contenue dans les prescriptions de l'article 53 induit nécessairement que seules des actions autorisées par le Conseil de sécurité peuvent être conduites ; or, seule l'utilisation de la force répond à cette exigence.

Les sanctions économiques prises par l'Union européenne n'entrent donc pas dans le champ d'application du Chapitre VIII de la Charte qui ne fait peser aucune obligation directe sur les organismes régionaux visés aux articles 53 et 54²⁹⁰. En revanche, l'article 48 de la Charte apporte alors un élément décisif à la recherche d'un fondement juridique déterminant la nature de l'obligation qui pèse sur l'UE dans la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité.

²⁸⁸ Article 54 de la Charte des Nations Unies : « Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

²⁸⁹ F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », *op.cit.*, page 145. L'auteur cite M. Jimenez de Arangua pour qui « il ne serait pas justifié d'interdire aux organisations régionales une action que d'autres groupe d'Etats agissant de concert en dehors d'un organisme régional permanent pourraient accomplir de façon parallèle et simultanée car l'on aboutirait ainsi à une situation absurde où les Etats membres d'une organisation régionale auraient moins de droits que les Etats non associés sous cette forme (...). L'autorisation du Conseil de sécurité n'est nécessaire que pour une forme d'action qui, en l'absence de cette autorisation, serait contraire aux principes de la Charte et interdite aux Etats, à savoir l'utilisation ou la menace de la force armée ». Voy, F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », *op.cit.*, note 482

²⁹⁰ La question mérite toutefois d'être approfondie, notamment quand il s'agira ultérieurement d'évoquer le cas des opérations militaires de l'UE en application d'une résolution du Conseil de sécurité

2- Les éléments de réponse contenus dans le Chapitre VII de la Charte

L'article 48 dispose que :

« 1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil. 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement *et* grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».

Lorsque le Conseil de sécurité adopte une résolution, il choisit quels seront les destinataires pour les exécuter, « selon [sa propre] appréciation », traduction du pouvoir discrétionnaire de l'organe onusien²⁹¹. Ainsi, il apparaît que l'Union européenne puisse bel et bien être un destinataire des résolutions adoptées²⁹². Reste à déterminer à quel degré.

A l'origine, l'expression « organismes internationaux appropriés » a été utilisée pour prendre en compte le nombre le plus large possible d'organisations, étant entendu que l'obligation d'agir s'imposait directement aux seuls Etats membres de l'ONU et non pas aux « organismes internationaux » en cause. Ce sont donc les Etats membres qui sont au premier chef visés par l'article 48 et si le lien de subordination entre les « organismes internationaux » et l'ONU peut se réaliser par voie d'engagements conventionnels, il ne trouve pas de fondement sur la base de cet article 48²⁹³. Pas de manière directe.

L'organisation internationale doit permettre une plus grande efficacité de l'action à entreprendre, une inaction éventuelle de sa part pourrait même engager la responsabilité de ses Etats membres. C'est en effet dans le but de rendre l'action engagée par la résolution plus opérante que l'article 48 précise que celle-ci pourra être exécutée « grâce à leurs actions dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ». Il est possible

²⁹¹ Voy. notamment la première partie du commentaire de l'article 48 de la Charte par O. Corten consacrée aux modalités par lesquelles s'exerce le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité dans le choix des destinataires des résolutions qu'il met en œuvre. O. Corten, « Article 48 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op.cit., pages 1296 et s.

²⁹² Voy. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, op.cit., page 242

²⁹³ E. Corten rappelle que « dans le domaine militaire, l'article 48 doit être lu conjointement à l'article 43, dont on sait qu'il subordonne la mise en œuvre de certaines mesures à la conclusion d'accords spéciaux ». Et d'ajouter, « on imagine dès lors mal que le Conseil exige d'un Etat ou d'un groupe d'Etat qu'il engage une action militaire contre sa volonté, ce qu'il n'a d'ailleurs jamais fait en pratique ». Voy. O. Corten, « Article 48 », op.cit., page 1300

d'imaginer que l'action des uns n'empêche nullement celles des autres et que la Charte envisage une exécution conjointe des Etats membres et des organisations internationales dont elles font parties, l'article se référant à une exécution directe « et » à une exécution menée par l'entremise des organisations en cause.

Une telle interprétation de la lettre de l'article ne paraît pas raisonnable. L'accumulation d'actions ne garantit pas un renforcement de l'efficacité de la sanction envisagée au sein des Nations Unies, des réactions dispersées pouvant même s'avérer contreproductives si les actions engagées ne sont pas coordonnées. Il semble dès lors peu probable que soient là les intentions des rédacteurs de la Charte d'admettre une action conjointe des Etats membres et des organisations internationales dont elles font partie ; l'article 48 fait donc peser sur les Etats membres « un devoir positif d'action »²⁹⁴ dans la recherche d'une intervention efficace des Etats, ce qui s'apparente à une obligation *indirecte* pour les Etats membres de l'ONU d'agir via les « organismes internationaux ». Concernant l'UE, l'obligation des Etats d'exécuter les résolutions du CSNU en matière de sanctions économiques suit le même chemin que celui opéré par le transfert des compétences des Etats membres vers la Communauté. Le transfert de compétences commerciales s'accompagne nécessairement du transfert de l'obligation d'exécuter les résolutions en matière de sanctions économiques et il est alors « clair (...) que les membres de l'Union doivent tout mettre en œuvre pour faire exécuter les sanctions par l'Union européenne »²⁹⁵. C'est en substance ce qu'explique le TPI dans les arrêts Yusuf et Kadi du 25 septembre 2005, lorsqu'il estime que :

« (...) il découle de la jurisprudence que, 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 qu'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. La raison en est que la Communauté n'est ni membre de l'ONU, ni destinataire des résolutions du Conseil de sécurité, ni le successeur aux droits et obligations de ses États membres au sens du droit international public.

²⁹⁴ Ibidem, page 1302

²⁹⁵ 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, page

Cela étant, la Communauté doit être considérée comme liée par les obligations résultant de la charte des Nations unies, de la même façon que le sont ses Etats membres, en vertu même du traité l'instituant.

(...)

Il convient également de souligner que, dans la mesure où les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'engagements des Etats membres au titre de la charte des Nations unies ont fait l'objet d'un transfert à la Communauté, les Etats membres se sont obligés, en droit international public, à ce que la Communauté elle-même les exerce à cette fin »²⁹⁶.

De plus, le transfert de compétences opéré par les Etats membres au profit de l'Union européenne ne doit pas avoir pour conséquence de décharger ceux-ci des obligations imposées par la Charte. Même si ce sont eux les premiers destinataires des résolutions du Conseil de sécurité, ils ne peuvent, en application de l'article 103 de la Charte, se soustraire à cette obligation en excipant de l'existence d'un Traité auquel ils sont parties²⁹⁷.

La CJ l'affirme expressément dans les arrêts Kadi et Yusuf du 3 septembre 2008, lorsqu'elle indique, après avoir « rappel[é] que les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international » que

« [L]e 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, (...), de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

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

²⁹⁶ Arrêt du TPI du 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c/ Conseil de l'Union européenne, aff. n° T-315/01, recueil, page 3649, points 192 à 200 et Arrêt du TPI du 21 septembre 2005, Ahmed Ali Yusuf, et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil de l'Union européenne, aff. n° T-306/01, recueil, pages 3617 et s, points 242 à 250. Pour un commentaire détaillé de l'arrêt, voy. notamment D. Simon et A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », Europe, novembre 2008, pages 5 et s

²⁹⁷ Cf supra

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 »²⁹⁸.

A la lecture de l'article 48, il n'apparaît pas qu'une obligation juridique *directe* s'impose à l'UE dans l'opération de mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité. Cette obligation n'est qu'*indirecte* et trouve son fondement dans la nécessité d'engager les Etats membres dans une action qui se doit d'être à la fois efficace et cohérente. Il n'en demeure pas moins que les « institutions spécialisées » de l'article 48, parmi lesquelles l'UE, restent des organisations internationales dépendantes de l'ONU.

Chapitre 2 : L'Union européenne et les effets de la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité :

L'opération qui consiste à mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité entraîne des conséquences majeures pour l'Union européenne. Lorsqu'elle décide d'assurer l'exécution des sanctions économiques adoptées par l'ONU, l'Union européenne agit en lieu et place des Etats membres, qui sont les seuls à disposer de la qualité de membres de l'ONU. Cette situation doit être considérée en tenant compte du fait que l'octroi d'une personnalité juridique internationale confère, non seulement des droits, mais aussi des obligations à l'entité qui en dispose. La manifestation de ces difficultés s'exprime surtout dans l'engagement de la responsabilité de l'Union européenne mettant en œuvre les actes du Conseil de sécurité (Section 1). Elle résulte du fait que l'application des sanctions économiques fait intervenir trois niveaux de décisions (l'ONU, l'Union européenne et les Etats membres), ce qui pose en parallèle la question de l'articulation de cette mise en œuvre entre les différents acteurs (Section 2).

²⁹⁸ Arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, aff. n° C-402/05, page 6439, points 294 et 295

Section 1 : La responsabilité de l'Union européenne dans la mise en œuvre des sanctions économiques en application d'une résolution du Conseil de sécurité

L'activité des organisations internationales ne cesse de croître au fil du temps et avec elle les relations qu'elles entretiennent avec les Etats ou les autres organisations internationales. Ce rapport avec des entités tierces quelle que soit leur nature est régi par le droit international public, « conséquence logique du fait que les instruments (conventionnels entre autres) par lesquels les organisations formalisent ces relations tirent eux-mêmes leur validité – ainsi que leur force obligatoire – du droit des gens »²⁹⁹. C'est dans ce cadre que se pose la question de la responsabilité de l'Union européenne lorsqu'elle adopte des sanctions économiques en application d'une résolution du Conseil de sécurité, celles-ci pouvant avoir des conséquences négatives sur d'autres sujets de droit international, Etats, entités non étatiques voire même sur les personnes privées³⁰⁰. La difficulté ici repose, à nouveau, sur le fait que l'UE n'est pas en tant que telle membre de l'ONU.

De prime abord, sa responsabilité ne semble pouvoir être engagée puisque aucune obligation ne pèse directement sur elle, lorsqu'elle participe à l'exécution des sanctions décidées à l'ONU. Pourtant, le transfert de compétences en matière commerciale opéré par les Etats membres au profit de l'UE, fait de l'organisation un acteur central de mise en œuvre des mesures imposées par le Conseil de sécurité. Une théorie a été développée pour justifier l'existence d'une responsabilité imputable à l'organisation internationale qui succède, sous certaines conditions, aux obligations de ses membres (§1). En parallèle, émerge l'idée d'une responsabilité sans faute qui pourrait trouver à s'appliquer à l'Union européenne mettant en œuvre les sanctions économiques (§2).

²⁹⁹ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales - dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Collection de droit international, Bruylant, Bruxelles 1998, page 303

³⁰⁰ Cf infra

§1- La théorie de la succession est inopérante pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité

L'existence d'une personnalité juridique internationale implique de disposer non seulement de droits, mais aussi d'obligations que l'UE se doit de respecter, notamment quand il s'agit de mettre en œuvre des résolutions décidant des sanctions économiques qui entrent, en principe, dans le champ des compétences exclusives de l'Union - autrefois de la Communauté européenne dans le cadre du premier pilier. Il s'agit alors de déterminer dans quelle mesure le transfert de certaines compétences s'accompagne d'un transfert de responsabilité. Si des critères précis ont pu être dégagés par la jurisprudence (A), ils s'avèrent inapplicables au cas de l'Union européenne agissant dans ce cadre (B).

A- Les critères jurisprudentiels de détermination de la succession de l'UE aux obligations de ses Etats membres

Comme le fait très justement remarquer Paul Reuter, il faut admettre que les traités conclus par les Etats membres « ne peuvent être ignorés de l'organisation et celle-ci ne saurait prétendre qu'elle est un tiers par rapport à eux, pendant que de son côté l'Etat devenu membre de l'organisation invoquerait un transfert de compétences au profit de l'organisation et refuserait de reconnaître ainsi ses engagements antérieurs »³⁰¹. Cette problématique ainsi exposée justifie d'identifier les situations dans lesquelles l'Union européenne devra assumer les obligations contractées par ses Etats membres et verra éventuellement sa responsabilité engagée.

Selon Pierre Klein, la responsabilité internationale est un domaine qui s'étend aussi bien aux organisations internationales qu'aux Etats, même si les règles de la responsabilité ont été conçues à l'origine pour régir les rapports interétatiques. Le régime de responsabilité des Etats n'est pas à proprement parler un régime distinct de celui de la responsabilité des organisations internationales « valable pour chacune d'entre elles indépendamment de leur taille ou de leur degré d'intégration, entre autres »³⁰². La CDI

³⁰¹ P. Reuter, *Introduction au droit des Traités*, op.cit., page 123

³⁰² P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales – dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 304. Il estime en outre que l'« application aux organisations de règles de droit conçues à

distingue responsabilité des Etats et responsabilité des organisations internationales en traitant spécifiquement l'une et l'autre, mais les compétences juridiques des organisations internationales sont souvent très peu éloignées de celles des Etats pour pouvoir justifier un traitement catégoriquement différent quant aux conséquences attachées à leur exercice³⁰³.

La question de la substitution de l'UE aux obligations de ses Etats membres s'est posée au sujet de la relation qui unit l'organisation à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) mais le juge de Strasbourg a très vite considéré qu'il ne peut y avoir de responsabilité d'une organisation internationale lorsque celle-ci n'est pas partie à la CESDH³⁰⁴. C'est la responsabilité de l'Etat membre de l'organisation qui sera engagée, « dès lors qu[e la Cour] peut identifier une intervention quelconque de [celui-ci] »³⁰⁵. Ainsi, le transfert de compétences à une organisation internationale n'exonère pas les Etats de leur responsabilité s'agissant des agissements de l'organisation. Si l'Etat en cause n'est intervenu d'aucune manière que ce soit, les agissements sont imputables à l'organisation mais la requête sera irrecevable *ratione materiae*, les organisations n'étant pas parties à la Convention³⁰⁶.

La relation entre l'UE et le GATT est en revanche beaucoup plus probante. La théorie de la succession admise par la CJ dans cette hypothèse repose en partie sur le fait que l'ensemble des Etats membres était également partie à l'Accord général. Ce n'est pas le

l'origine pour régir les rapports inter étatiques ne soulève pas de difficulté particulière ». L'auteur cite aussi Paul de Visscher, selon qui « le fait qu'une règle de droit a été élaborée à l'intention des Etats, à une époque où seuls les Etats avaient la possibilité d'exercer l'activité régie par cette règle, n'exclut pas l'extension de celle-ci aux organisations internationales, dès l'instant où la même activité est exercée par elles. (...) ». Devant la multiplication des organisations internationales et le développement de leurs activités opérationnelles, le refus de l'extension du droit interétatiques aux organisations internationales aboutirait à créer un vide juridique incompatible avec les exigences minima de la sécurité juridique ». Voy. P. De Visscher, « Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies », AIDI 1971, volume 54-I, page 34, cité par P. Klein, La responsabilité des organisations internationales – dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, op.cit., page 303

³⁰³ Idem

³⁰⁴ Décision de la Commission EDH, du 10 juillet 1978, CFDT contre Communautés européennes, requête n°8030/77, dans laquelle la Cour « relève que les Communautés européennes ne sont pas partie contractante à la Convention européenne des Droits de l'Homme (...). Dans cette mesure, l'examen des griefs de l'organisation requérante échappe à la compétence *ratione personae* de la Commission ». La Commission rejette, par ailleurs, l'idée d'une responsabilité collective des Etats membres

³⁰⁵ F. Benoît-Rohmer, « Bienvenue aux enfants de Bosphorus : la Cour européenne des droits de l'homme et les organisations internationales », RTDH 2010, pages 32. Voy. dans ce sens, la décision de la CEDH, du 20 juillet 2009, Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A., requête n° 13645/05

cas pour la CESDH, tous les Etats membres n'ayant pas adhéré à la convention au moment de la création de la CEE³⁰⁷. Très tôt, la Cour de justice a eu à connaître du respect par la Communauté européenne des obligations antérieures de ses Etats membres - et incidemment sur le problème de sa responsabilité en raison des engagements contractés par ceux-ci - dans un arrêt *International Fruit* rendu le 12 décembre 1972. Il s'agissait pour le juge communautaire de déterminer dans quelle mesure des règlements communautaires³⁰⁸ pris sur la base d'un règlement relatif « à la coordination et à l'unification des régimes d'importation des fruits et légumes appliqués par chaque Etat membre à l'égard des pays tiers »³⁰⁹ étaient conformes à l'article XI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) prescrivant l'élimination générale des restrictions quantitatives.

En l'espèce, les requérants estiment qu'en vertu du Traité CE et de son article 234 (nouvel article 351 TFUE), les institutions communautaires ne peuvent prendre des mesures de nature à affecter les droits et obligations découlant du GATT, l'article 234 (nouvel article 351 TFUE) prescrivant dans son alinéa premier que :

« les droits et obligations résultant des conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, 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 du présent traité »³¹⁰

La position de la Commission est ici à relever. Elle estime que :

³⁰⁶ Voy. par exemple, la décision de la CEDH, du 12 mai 2009, Gasparini contre Italie et Belgique, requête n° 10750/03. Ceci permet de prendre toute la mesure de l'intérêt d'une adhésion de l'UE à la CESDH

³⁰⁷ Voy. sur ce point J.-P. Jacqué, « Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme », in L.-E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert (dir.), *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Economica, Paris 1995, pages 86 et s

³⁰⁸ Règlement (CEE) n° 459/70 de la Commission, du 11 mars 1970, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des pommes de table, JO n° L 57, 12 mars 1970, pages 20 à 22 ; Règlement (CEE) n° 565/70 de la Commission, du 25 mars 1970, relatif à la gestion du système de titres d'importation des pommes de table et modifiant le règlement (CEE) n° 459/70, JO n° L 69, pages 33 à 35 ; Règlement (CEE) n° 686/70 de la Commission, du 15 avril 1970, portant troisième modification du règlement (CEE) n° 565/70 relatif à la gestion du système de titre d'importation des pommes de table et modifiant le règlement (CEE) n° 459/70, JO n° L-84 du 16 avril 1970, pages 21 à 23

³⁰⁹ Règlement (CEE) n° 2513/69 de la Commission du 9 décembre 1969, établissant, dans le secteur des fruits et légumes, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant, JO n° L 318, 18 décembre 1969, pages 17 à 19

³¹⁰ L'article 351 du TFUE est désormais libellé comme suit : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er 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. »

« (...) loin de considérer cet accord comme incompatible avec le traité - en quel cas les Etats membres auraient dû mettre fin à cette incompatibilité conformément à l'article 234 du traité -, *la Communauté se serait, dès l'origine, considérée comme liée par le GATT et aurait en son propre nom exercé les droits et exécuté les obligations de ses Etats membres dans la mesure où ces droits et obligations relevaient de ses compétences* (...). Il serait vrai que la Communauté n'a jamais formellement accédé au GATT et que seuls les Etats membres y ont le droit de vote. Toutefois, dans toutes les délibérations concernant des sujets de politique commerciale, ce serait exclusivement la Communauté, représentée par la Commission, qui interviendrait, tandis qu'en cas de vote, les voix des Etats membres seraient toujours exprimées dans le même sens, conformément à la position déterminée à l'avance par la Communauté. *Les Etats tiers, membres du GATT, accepteraient que la Communauté se conduise en fait comme une partie contractante à cet accord. Toutes ces considérations seraient de nature à faire admettre que le GATT lie la Communauté au même titre que les accords conclus par cette dernière en vertu de l'article 228 du traité* »³¹¹.

Ainsi, de l'avis de la Commission, la Communauté serait liée à l'accord en exécutant, en raison des compétences que ses Etats membres lui ont transférées, les obligations de ces derniers sans jamais y avoir formellement adhéré. La Communauté européenne agit « en son propre nom » en raison de la personnalité juridique internationale dont elle dispose, qui lui permet d'agir de façon autonome, indépendamment de ses Etats.

La Commission assortit son argumentation de conditions qui favorisent cette succession de la Communauté aux obligations pesant à l'origine sur ses Etats membres. En premier lieu, l'existence de compétences exclusives au bénéfice de la Communauté exercées précédemment par ses Etats membres dans le champ d'application du GATT. Ensuite, le poids de la Communauté dans les orientations choisies par les Etats membres au moment du vote. Et enfin, l'attitude des Etats tiers à la Communauté européenne ayant adhéré à l'accord général en ce qu'ils acceptent la CE comme étant partie de facto à l'accord. Pour répondre à la question préjudicielle qui lui est soumise et vérifier la conformité des règlements avec la règle de droit international, le juge raisonne en deux temps. Avant de rechercher l'éventuelle incompatibilité entre la norme communautaire et la norme de droit international, il vérifie tout d'abord que la Communauté est liée par la

³¹¹ Arrêt de la CJ, 12 décembre 1972, *International Fruit Company c. Produktschap voor Groeten en Fruit*, aff. n° 21 à 24/72, recueil, page 1225. Italiques ajoutées

disposition internationale puis regarde que la disposition en cause est « de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice »³¹². La première étape du raisonnement est ici décisive. Le juge communautaire va peu ou prou reprendre la position défendue par la Commission. En effet, la Cour de justice considère

« qu'au moment de conclure le traité instituant la Communauté économique européenne, les Etats membres étaient liés par les engagements de l'Accord général (...) qu'ils n'ont pu, par l'effet d'un acte passé entre eux, se dégager des obligations existantes à l'égard de pays tiers ».

Et d'ajouter que

« la Communauté a assumé (...) les fonctions inhérentes à la politique tarifaire et commerciale (...) que les Etats membres, en conférant ces compétences à la Communauté, marquaient leur volonté de la lier par les obligations contractées en vertu de l'Accord général depuis l'entrée en vigueur du traité CEE et, plus particulièrement, à partir de la mise en place du tarif extérieur commun, le transfert de compétences, intervenu dans les rapports entre les Etats membres et la Communauté, a été concrétisé de différentes manières dans le cadre de l'Accord général et reconnu par les autres parties contractantes ».

Finalement, la Cour estime

« que, dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de l'Accord général, les dispositions de cet accord ont pour effet de lier la Communauté »³¹³

Ainsi, la Cour fait du transfert de compétences des politiques commerciales des Etats la pierre angulaire de la substitution de la Communauté aux obligations pesant sur ses Etats membres. Ce transfert constitue la base du rapport qui unit la Communauté européenne à l'Accord général. La Communauté reste, au moment où l'arrêt de la Cour a été rendu³¹⁴, une entité tierce à l'accord d'un point de vue formel mais le transfert de compétences qui lui a été octroyé a pour effet de la placer « dans une position intermédiaire

³¹² Ibidem, point 4

³¹³ Voy. ibidem, pages 1227 et 1228, points 11 à 18

³¹⁴ Le 1^{er} janvier 1995 la CE est devenue membre de l'OMC (sous le nom de l'UE depuis le 1^{er} octobre 2009)

entre la situation de membre à part entière et celle de véritable tiers »³¹⁵. Le lien entre la CE et le GATT est à l'époque circonscrit aux droits et obligations auxquels la Communauté s'est substituée, il ne s'étend pas au « « membership », notamment dans le fonctionnement des mécanismes « institutionnels » du GATT »³¹⁶. La substitution n'est donc que partielle.

Pourtant, comme la Commission l'avait indiqué dans son argumentation, la substitution, même partielle, de la Communauté aux Etats membres n'est pas automatique et ne repose pas sur le seul transfert de compétences des Etats membres vers la Communauté, la réunion de plusieurs conditions est nécessaire. Les motifs de l'arrêt sont, de ce point de vue, très explicites. Le juge communautaire conditionne expressément la substitution au fait que les Etats tiers ont, par leur attitude, reconnu et accepté ce transfert de compétences ; transfert intervenant dans des matières spécifiques régies par l'accord en cause. En amont, le juge rappelle en outre que les Etats membres ont eu la volonté de lier la Communauté européenne à l'accord général. En résumé, trois conditions semblent devoir être réunies pour que la CE puisse se substituer aux obligations de ses Etats membres³¹⁷ : un transfert des Etats membres vers la CE de compétences entrant dans le champ d'application de l'accord international en cause ; l'acceptation et la reconnaissance par les Etats tiers du transfert de compétences ; la volonté des Etats membres de lier la Communauté à cet accord international.

Comme l'indique le professeur Pierre Klein, la volonté de se lier à l'accord international doit être exprimée non seulement par les Etats membres mais également par la Communauté elle-même³¹⁸. C'est notamment ce qui ressort des conclusions de l'Avocat Général Capotorti, à propos d'un arrêt rendu par la CJ relatif à l'interprétation de la

³¹⁵ V. Constantinesco, D. Simon, « Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes », RTDE 1975, page 454

³¹⁶ Idem

³¹⁷ Une quatrième est avancée en doctrine, le fait que l'ensemble des Etats membres soit partie à l'accord en cause. Or, cette condition relève davantage de la logique que des dispositions de l'arrêt lui-même qui ne l'évoque pas explicitement. Voy notamment G. Cohen-Jonathan, « Commentaire de l'article 234 », in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué et D. Simon (dir.), *Traité instituant la CEE - Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, page 1505, cité par P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales – dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 334

³¹⁸ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales – dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 336

Convention de Londres de 1964 et de certaines dispositions communautaires en matière de pêche³¹⁹. Selon l'avocat général,

« ni les Etats membres, ni la Communauté n'ont exprimé l'intention de faire assumer par la Communauté économique européenne les obligations de [la] Convention [de Londres de 1964] ; aucun comportement susceptible d'être considéré comme une mesure d'exécution n'a été adopté par la Communauté ; aucune reconnaissance d'un rôle propre de la Communauté dans le cadre de la Convention n'a été effectuée par les autres pays contractants »³²⁰.

L'avocat général insiste sur le rôle des Etats tiers et leur attitude face à la CE mais ajoute un élément supplémentaire quant à l'expression de la volonté de se lier à l'accord international en cause. Il ne s'agit pas d'une volonté exprimée par les seuls Etats membres, il faut en outre qu'elle le soit par l'organisation à laquelle ils appartiennent. Cette exigence s'explique par la volonté d'opérer une dissociation nette entre les volontés des Etats membres et celles de la Communauté qui dispose, en tant que sujet de droit doté dans la personnalité juridique internationale, d'une capacité d'agir et/ou de décider autonome.

Le but est clair, il s'agit « d'éviter que la Communauté soit liée par l'ensemble des engagements internationaux contractés par les Etats membres avant sa création et de lui assurer ainsi une large liberté de mouvement sur la scène internationale »³²¹. Mais la liberté ainsi laissée à la Communauté peut engendrer des difficultés majeures lorsqu'elle décide de « rejeter les obligations antérieurement contractées par ceux-ci » et que, dans le même

³¹⁹ Arrêt de la CJ, 14 octobre 1980, Attorney General contre Juan C. Burgoa, aff. n° 812/79, recueil, pages 2787 et s. A cette occasion, la Cour précise la portée de l'article 234 TCE alinéa premier (nouvel article 351 TFUE). Elle indique que « bien que l'article 234 alinéa 1, ne fasse état que des obligations des Etats membres, il manquerait son objectif s'il n'impliquait pas l'obligation des institutions de la communauté de ne pas entraver l'exécution des engagements des Etats membres découlant d'une convention antérieure. Toutefois, cette obligation des institutions communautaires ne vise qu'à permettre à l'Etat membre concerné d'observer les engagements qui lui incombent en vertu de la convention antérieure sans, pour autant, lier la communauté à l'égard de l'Etat tiers intéressé », voy. page 2803, point 9

³²⁰ Ibidem, page 2787, cité par P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales – dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 337. Voy aussi, P. Manzini, « The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law », EJIL, pages 781 et s

³²¹ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales - dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 338

temps, les Etats membres ne peuvent « assurer l'exécution en cause dans des domaines qui, par hypothèse, ne relèvent plus de leur compétence »³²².

L'obligation communautaire de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité pourrait donc être justifiée par la théorie de la succession, si les conditions dégagées par la jurisprudence communautaire sont réunies. Ainsi, l'Union européenne pourrait, dans certaines hypothèses, succéder aux obligations que la Charte des Nations Unies impose à ses Etats membres qui lui ont transféré des compétences exclusives. A condition toutefois que l'Union européenne, ses Etats membres et les Etats tiers y aient, tous ensemble, consentis.

B- L'impossible transposition de la théorie à l'ensemble des hypothèses de mise en œuvre par l'UE des résolutions imposant des sanctions économiques

Il existe plusieurs dispositions du Traité qui font référence aux Nations Unies en général et à la Charte en particulier. En effet, les Etats membres « entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies »³²³, « respectent[, avec l'Union,] les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes »³²⁴.

Quant à l'Union, elle « veille à ce que ses actions d'aide humanitaire soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et des organismes internationaux, en particulier celles qui font partie du système des Nations Unies »³²⁵. Dans ses relations avec les organisations internationales (titre VI du TFUE), l'Union insiste sur l'utilité de la

³²² Ibidem, page 339

³²³ Cf le préambule du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Sur ce point, F. Darribehaude estime que le préambule n'établit pas « un principe général opposable à la Communauté. Il ne fait (...) qu'affirmer l'objet général de la construction communautaire, qui peut être confondu tout au plus avec une volonté de renforcer l'objet de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire la sauvegarde de la paix. ». Voy. F. Darribehaude, *La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales*, op.cit., page 182

³²⁴ Article 208 alinéa 2 TFUE

³²⁵ Article 214 alinéa 7 TFUE

coopération avec les organes des Nations Unies et notamment leurs institutions spécialisées³²⁶.

Il est possible de déduire de ces dispositions une réelle volonté des Etats membres et de l'Union européenne de s'impliquer pleinement dans la démarche et les objectifs des Nations Unies, mais aucune d'entre elles ne révèlent une volonté de lier l'UE au respect de la Charte en elle-même. Le partage de valeurs communes n'a pas pour conséquences directes d'instaurer un rapport juridique entre sujets de droit à travers un texte qui revendique leur défense et leur respect. Appliquée aux conditions dégagées dans l'arrêt *International Fruit*, la volonté des Etats membres de faire assumer à l'Union européenne seule les obligations qu'ils ont eux-mêmes consenties ne peut donc être déduite des dispositions du Traité. La volonté des Etats membres doit dès lors être exprimée expressément. Le lien qui unit l'UE à la Charte des Nations Unies est clairement établi par les Etats membres dans la déclaration n°13 annexée à l'acte final de la CIG ayant adopté le Traité de Lisbonne. Pour mieux comprendre les implications de cette déclaration, il importe de l'analyser dans son intégralité :

« La Conférence souligne que les dispositions du traité sur l'Union européenne portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la création de la fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la mise en place d'un service pour l'action extérieure, ne portent pas atteinte aux responsabilités des Etats membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales. La Conférence rappelle également que les dispositions régissant la politique de sécurité et de défense commune sont sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres. Elle souligne que l'Union européenne et ses États membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale

³²⁶ L'article 220 alinéa 1 TFUE dispose que « L'Union établit toute coopération utile avec les organes des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'Union assure, en outre, les liaisons opportunes avec d'autres organisations internationales »

incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales »³²⁷.

Au regard de cette déclaration, si la volonté des Etats membres de lier l'UE à la Charte des Nations unie est claire, la mesure avec laquelle ce lien s'opère l'est beaucoup moins. Ce sont les Etats membres et l'UE qui « demeureront liés » par les dispositions de la Charte. En d'autres termes, les Etats membres rappellent une situation considérée comme acquise et semblent même plaider pour un *statu quo*. Le but de la disposition en cause ici consiste à tempérer les innovations opérées en matière de politique étrangère et de sécurité commune par le Traité de Lisbonne et de clarifier le rôle des Etats par rapport à l'organisation dont ils font partie. Les efforts inhérents au développement de la PESC ne doivent pas affecter la responsabilité des Etats membres en la matière ; ce sont les Etats qui restent maîtres de « l'élaboration et de la conduite de leur politique étrangère » dont les mécanismes sont actionnés en préalable à toute réglementation communautaire prise en vue d'exécuter une sanction économique adoptée par le Conseil de sécurité. Les Etats membres considèrent pourtant que l'UE est elle-même liée par les dispositions de la Charte ; ce qui ne signifie pas cependant que l'UE soit liée par leurs obligations.

Cette interprétation est confirmée par le Traité. Selon l'article 347 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 ».

Les Etats membres n'entendent donc pas abandonner à l'UE les obligations qu'ils tiennent de la Charte des NU. En revanche, les obligations peuvent être concurrentes, c'est

³²⁷ Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 - Déclarations relatives à des dispositions du traité, JO n° C-115, 9 mai 2008, déclaration n° 13, page 38. Italique ajoutée

du moins ce que sous-entend la CIG dans la déclaration précitée, malgré une formulation quelque peu ambiguë, de révéler la volonté des Etats³²⁸.

Il convient de préciser, en outre, que la jurisprudence *International Fruit* a servi de fondement à l'analyse du TPI dans les affaires *Kadi* et *Yusuf* qui s'est exprimée sur la relation que la Communauté entretient à l'égard de la Charte des Nations Unies et les obligations qui en découlent, pour elle.³²⁹ Selon le Tribunal, le lien entre la Communauté et la Charte ne trouverait pas son fondement sur la base du droit international mais sur le droit communautaire lui-même³³⁰. La CJ, saisie d'un pourvoi, ne s'est d'ailleurs pas exprimée sur ce point préférant concentrer son analyse sur la détermination de la base juridique justifiant la compétence communautaire en matière d'exécution des résolutions du Conseil de sécurité et la garantie des droits fondamentaux³³¹. En revanche, la Cour rappelle que :

« un acte communautaire doit spécifiquement porter sur les échanges internationaux pour relever de la compétence en matière de politique commerciale commune, c'est-à-dire qu'il doit être « essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir les échanges commerciaux et a des effets directs et immédiats sur le commerce ou les échanges des produits concernés »³³².

Le recours porté devant la Cour porte sur un règlement dont l'objet est relatif à la lutte contre le terrorisme international. Si l'acte communautaire en cause impose bien « des

³²⁸ Yves Petit indique que « dans l'esprit des représentants des Gouvernements, la teneur des déclarations a pour objectif d'aider à l'interprétation des nouvelles dispositions introduites par le traité sur l'Union. Contrairement aux protocoles qui réglementent parfois des pans entiers de droit communautaire (UEM ou politique sociale), les déclarations dont de nombreuses font d'ailleurs expressément référence à certains article ou Titres du traité, se limitent à préciser leur contenu (...) ». Y. Petit, « Article R », in V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (dir.), *Traité sur l'Union européenne – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 923 et 924

³²⁹ Cf supra

³³⁰ Pour le TPI « (...) le transfert de compétences, intervenu dans les rapports entre les Etats membres et la Communauté, a été concrétisé de différentes manières dans le cadre de la mise en œuvre de leurs engagements au titre de la charte des Nations Unies (...). C'est ainsi, notamment, que l'article 228 A du traité CE (devenu article 301 CE) a été inséré dans le traité, par le traité sur l'Union européenne, afin de donner un fondement spécifique aux sanctions économiques que la Communauté, seule compétente en matière de politique commerciale commune, peut être amenée à prendre à l'égard de pays tiers pour des raisons politiques définies par ses États membres dans le cadre de la PESC, le plus souvent en application d'une résolution du Conseil de sécurité leur imposant l'adoption de telles sanctions (...). Il apparaît dès lors que, dans toute la mesure où, en vertu du traité CE, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de la charte des Nations Unies, les dispositions de cette charte ont pour effet de lier la Communauté ». Arrêt du TPI Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'UE et Commission, op.cit., pages 3718 et s, points 204 et s

³³¹ Cf infra

³³² Arrêt de la CJ du 3 septembre 2008, op.cit., point 183

mesures restrictives de nature économique et financière », le règlement attaqué ne peut pas être considéré, en raison de son objet et de son but, la lutte contre le terrorisme international, comme pouvant être « fondé sur la compétence communautaire en matière de politique commune »³³³. En d'autres termes, la thèse de la succession de la CE aux obligations de ses Etats membres ne peut être reconnue en l'espèce, le juge imposant un « transfert de compétences entrant dans le champ d'application de l'accord international en cause ». Cette approche condamne une application de la théorie à l'ensemble des mesures prises pour mettre en œuvre des sanctions économiques, quelle qu'en soit la nature.

§2- Vers l'émergence d'une responsabilité sans faute de l'Union européenne mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité

S'agissant des mesures décidées par le Conseil de sécurité visant à l'adoption de sanctions économiques, la CJ a fait un pas vers une éventuelle mise en jeu d'une responsabilité sans faute de la Communauté européenne lorsque celle-ci adopte un règlement pour exécuter ladite sanction³³⁴. Cette avancée ne doit toutefois pas occulter les multiples tergiversations jurisprudentielles (A). Un arrêt de la CJ va néanmoins apporter des éléments de nature à clarifier la situation (B).

A- Les tergiversations jurisprudentielles dans la reconnaissance d'un régime de responsabilité objective de l'Union européenne

Dans l'arrêt du 15 juin 2000 *Dorsch Consult*³³⁵, la Cour est en effet revenue sur les conditions de mise en jeu d'une responsabilité sans faute de la Communauté européenne lorsqu'elle décide d'une mesure d'exécution d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU.

³³³ Cf points 186 et 187

³³⁴ Cette question de la responsabilité sans faute de l'UE se pose aussi dans le cadre de l'OMC. Voy. par exemple la contribution de A. Van Waeyenberge, « La responsabilité de la CE pour l'inobservance du cadre juridique de l'OMC - Jalons pour une reconnaissance du principe de responsabilité sans faute de la Communauté », disponible sur <http://inturlaw.uni-goettingen.de> ; également J.-E. Zastrow, « L'engagement de la responsabilité de l'Union européenne pour réparer les préjudices consécutifs aux mesures de rétorsion autorisées par l'OMC », disponible sur <http://m2bde.u-paris10.fr>

³³⁵ Arrêt de la CJ, 15 juin 2000, *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft GmbH contre Conseil et Commission*, aff. n° C-237/98P, recueil, pages 4549 et s

Il s'agissait en l'espèce d'un règlement communautaire interdisant l'introduction sur le territoire de l'Union de tout produit en provenance ou originaire d'Iraq ou du Koweït ainsi que l'exportation de tout produit en provenance ou originaire de la Communauté³³⁶. Le Conseil l'avait adopté en se référant, comme le relève la Cour, « à la grave situation qui [résultait] de la situation au Koweït et à la résolution 661 (1991) du Conseil de sécurité des Nations Unies »³³⁷. Elle considère que

« le Tribunal a relevé à juste titre, (...) qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté du fait d'un acte licite ou illicite suppose, en toute hypothèse, l'établissement de la réalité du dommage prétendument subi et l'existence d'un lien de causalité entre ce préjudice et cet acte »

et

« que, dans l'hypothèse où le principe de la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte licite devrait être reconnu en droit communautaire, l'engagement d'une telle responsabilité supposerait, en tout état de cause, l'existence d'un préjudice « anormal » et « spécial » »³³⁸.

Sur ces considérations, la Cour rejette le pourvoi au motif que les trois conditions cumulatives exigées pour pouvoir mettre en cause la responsabilité de la Communauté ne sont pas réunies. Plus précisément, la Cour relève comme l'avait fait le TPI avant elle, que le requérant n'apporte pas la preuve de l'existence d'un préjudice réel et certain. En revanche, la Cour ne se prononce pas sur le lien entre le règlement communautaire et la résolution du Conseil de sécurité. Il s'avère que cette étape n'était pas nécessaire pour rejeter le pourvoi, la Cour ayant estimé que l'une des conditions de mise en jeu de la responsabilité n'était pas satisfaite. Elle rappelle toutefois à titre liminaire que :

« le Tribunal a considéré que le préjudice invoqué ne saurait être attribué à l'adoption du règlement n° 2340/90, mais devait, en revanche, être attribué à la résolution n° 661 (1990) du Conseil de sécurité des Nations Unies ayant décrété l'embargo commercial contre l'Iraq. Dès lors, il a jugé que la

³³⁶ Règlement (CEE) n° 2340/90, du Conseil, du 8 août 1990, empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït, JO n° L-213, 9 août 1990, pages 1 et s

³³⁷ Arrêt de la CJ, 15 juin 2000, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contre Conseil et Commission, op.cit., page 4568, points 6 et 7

³³⁸ Ibidem, pages 4573 et 4574, points 17 et 18

requérante n'avait pas démontré l'existence d'un lien de causalité direct entre le préjudice invoqué et l'adoption du règlement n° 2340/90 ».

En d'autres termes, lorsque le requérant est à même de démontrer l'existence d'un préjudice réel et certain, il lui incombe en outre d'établir le lien entre celui-ci et l'acte communautaire en cause.

L'attitude de la Cour de Justice en matière de responsabilité sans faute est relativement prudente. Celle-ci n'a jamais été admise par le juge notamment en raison de la place accordée à la notion de faute « dans les principes généraux communs aux Etats membres, (...) qui a déterminé la Cour à s'orienter, pour des raisons facilement compréhensible, vers la règle et non vers les exceptions »³³⁹.

B- La jurisprudence FIAMM ou le glissement progressif vers l'existence d'une responsabilité non contractuelle en l'absence d'un acte illicite de l'UE

Le TPI a affirmé, suite à la décision de la CJ de 2000, l'existence d'une telle responsabilité dans une affaire qui confronte les règles régies par le droit de l'OMC à celles contenues dans le droit de l'Union européenne³⁴⁰. En l'espèce, six sociétés ont engagé un recours contre le Conseil et la Commission en raison du préjudice qu'elles auraient subi du fait des mesures de rétorsions imposées par les Etats-Unis. Ces mesures prennent la forme d'une surtaxe douanière à l'exportation de produits vers les Etats-Unis prises en réaction à une réglementation communautaire sur l'importation de bananes jugée non conforme aux accords de l'OMC³⁴¹.

Les requérants articulent leurs moyens autour d'une responsabilité pour comportement illicite des institutions mais aussi d'une responsabilité sans faute. S'agissant de la responsabilité « non contractuelle de la Communauté en l'absence d'un

³³⁹ C. Lazar, « Le recours en responsabilité extracontractuelle en droit communautaire », *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Studia Europaea*, 2007, page 132, référence citée par A. Van Waeyenberge, « La responsabilité de la CE pour l'inobservance du cadre juridique de l'OMC - Jalons pour une reconnaissance du principe de responsabilité sans faute de la Communauté », *op.cit.*, note 10

³⁴⁰ Arrêt du TPI, 14 décembre 2005, FIAMM et FIAMM Technologies contre Conseil et Commission, aff. n° T-69/00, recueils, pages 5393 et s

³⁴¹ Voy. notamment le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, JO n° L-047, 25 février 1993, pages 1 à 11

comportement illicite de ses organes », le Conseil et la Commission qui considère que le principe de cette responsabilité « ne saurait être considéré comme un principe général commun aux droits des Etats membres (...). En toute hypothèse, un tel principe n'aurait encore jamais été consacré par la jurisprudence communautaire et les requérantes ne rempliraient pas les conditions strictes de ce régime de responsabilité imposées par les ordres juridiques nationaux qui l'ont reconnu »³⁴².

Le TPI considère de ce point de vue, en référence à l'arrêt *Dorsch Consult*, que

« [d]ans l'hypothèse d'un dommage engendré par un comportement des institutions de la Communauté dont le caractère illégal n'est pas démontré, la responsabilité non contractuelle de la Communauté peut être engagée, dès lors que sont cumulativement remplies les conditions relatives à la réalité du préjudice, au lien de causalité entre celui-ci et le comportement des institutions communautaires, ainsi qu'au caractère anormal et spécial du préjudice en question »³⁴³.

Estimant que les conditions permettant d'engager cette responsabilité sans faute de la Communauté européenne ne sont pas réunies en l'espèce³⁴⁴, le Tribunal rejette le recours. La possibilité offerte aux justiciables de faire prévaloir leurs droits sur la base d'un comportement non fautif des institutions communautaires est cependant confirmée. La CJ va pourtant largement tempérer ce qui s'apparentait à une consécration du régime de responsabilité sans faute dans un arrêt rendu suite au pourvoi des requérants déboutés en première instance³⁴⁵. La Cour estime, en effet, que le TPI a commis une erreur de droit en consacrant l'existence d'une responsabilité sans faute³⁴⁶.

³⁴² Arrêt du TPI, 14 décembre 2005, op.cit., point 156

³⁴³ Ibidem, point 160

³⁴⁴ Pour le TPI, il existe un préjudice réel et certain et un lien de causalité entre le comportement des institutions communautaires et le préjudice subi. En revanche, le juge estime que la troisième condition, relative au caractère anormal et spécial du préjudice, fait défaut. Voy. ibidem, points 161 et s

³⁴⁵ Arrêt de la CJ, 9 septembre 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) contre Conseil et Commission*, aff. n° C-120/06, recueil, pages 6513 et s. Voy. aussi, L. Coutron, « Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute en droit communautaire. Les approximations de l'arrêt FIAMM », RFDA 2009, pages 329 et s.

³⁴⁶ Selon la Cour : « Il résulte (...) que, en consacrant dans les arrêts attaqués l'existence d'un régime de responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait de l'exercice licite par celle-ci de ses activités relevant de la sphère normative, le Tribunal a commis une erreur de droit », ibidem, point 179

La conclusion de la Cour surprend, à première vue, compte tenu de la jurisprudence *Dorsch Consult* qui laissait présager une telle issue et sur laquelle s'est appuyé le TPI. Un examen détaillé de l'arrêt permet de conclure que la solution retenue par la Cour de Justice dans l'arrêt FIAMM est pourtant tout-à-fait cohérente. Loin d'avoir consacré un tel régime de responsabilité, la Cour s'est contentée d'envisager, dans l'arrêt de 2000, les conditions d'engagement de la responsabilité objective de la CE dans « l'hypothèse où le principe de la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte licite *devrait* être reconnu en droit »³⁴⁷. C'est la raison pour laquelle elle affirme, à raison, que :

« La jurisprudence de la Cour consacrant (...) l'existence du régime de responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait du comportement illégal de ses institutions et les conditions d'application de ce régime est (...) fermement établie. En revanche, il n'en va pas de la sorte en ce qui concerne un régime de responsabilité extracontractuelle de la Communauté en l'absence d'un tel comportement illégal

Contrairement à ce que le Tribunal a affirmé dans les arrêts attaqués, il ne saurait (...) être déduit de la jurisprudence antérieure à ces arrêts que la Cour aurait consacré le principe d'un tel régime. »

(...)

« [L]a Cour s'est tout au contraire jusqu'à présent bornée, aux termes d'une jurisprudence constante, à préciser certaines des conditions auxquelles une telle responsabilité pourrait se trouver engagée dans l'hypothèse où le principe de la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte licite *devrait* être reconnu en droit communautaire »³⁴⁸.

Pour justifier sa position, la CJ rappelle que la conception restrictive attachée à la responsabilité objective de la Communauté a pour but de limiter les entraves éventuelles à sa fonction législative³⁴⁹. Or, cette fonction implique un large pouvoir d'appréciation des institutions communautaires « indispensable à la mise en œuvre d'une politique communautaire ». Ceci entraîne que la CE ne verra sa responsabilité extracontractuelle

³⁴⁷ Arrêt de la CJ, 15 juin 2000, op.cit., point 18, italiques ajoutées

³⁴⁸ Arrêt de la CJ, 9 septembre 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) contre Conseil et Commission*, op.cit., page 6606, points 167 à 169

³⁴⁹ Voy. C. Weisse-Marchal « Responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait de son activité normative », *Recueil Dalloz* 2008, pages 3130 et s

engagée que dans les seuls cas où ses institutions méconnaissent de façon « manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de leurs pouvoirs »³⁵⁰.

La Cour ne ferme toutefois pas la porte à la reconnaissance d'une telle responsabilité. Elle considère en effet qu'il n'existe pas de régime de responsabilité de ce type, « dans l'état actuel du droit communautaire ». Un changement est envisageable lorsque les Etats-membres auront assuré au sein de leur ordre juridique une convergence du régime de responsabilité sans faute à l'instar de ce que la Cour a pu observer à propos « du principe de responsabilité en présence d'une action ou d'une omission illégale de l'autorité, y compris d'ordre normative (...) »³⁵¹. Cette porte ouverte combinée à la jurisprudence *Dorsch Consult* mettant en jeu un acte communautaire pris en application d'une résolution de l'ONU est un premier pas vers l'engagement de la responsabilité sans faute de l'UE.

L'inflation normative du Conseil de sécurité apparu au début des années quatre-vingt-dix suite à l'invasion du Koweït par l'Iraq s'est accompagnée d'un élargissement des acteurs de la sécurité collective qui implique que les Etats membres ne sont plus les seuls à œuvrer dans la gestion des crises. Les organisations internationales sont de plus en plus sollicitées par l'ONU pour optimiser la réussite d'actions qui pourraient s'avérer difficile à mettre en œuvre si elles ne l'étaient que par l'entremise des Etats³⁵². Or, s'agissant de l'Union européenne, dont tous les Etats membres sont également membres de l'ONU ; il semble alors « difficile de prétendre que l'[Union puisse] (...) demeurer indifférentes aux résolutions de l'Assemblée générale et, plus encore, du Conseil de sécurité de l'ONU »³⁵³ au point de ne pas voir sa responsabilité engagée lorsqu'elle agit pour exécuter une

³⁵⁰ Arrêt de la CJ, 9 septembre 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) contre Conseil et Commission*, op.cit., point 174

³⁵¹ Pour la Cour, « force est de constater, à cet égard, que, si l'examen comparatif des ordres juridiques des Etats membres a permis à la Cour de procéder très tôt au constat rappelé au point 170 du présent arrêt en ce qui concerne une convergence de ces ordres juridiques dans la consécration d'un principe de responsabilité en présence d'une action ou d'une omission illégale de l'autorité, y compris d'ordre normatif, il n'en va nullement de même en ce qui concerne l'existence éventuelle d'un principe de responsabilité en présence d'un acte ou d'une omission licites de l'autorité publique, en particulier lorsque ceux-ci sont d'ordre normatif ». Ibidem, point 175

³⁵² Le fait que les organisations internationales soient appelées à mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité n'est d'ailleurs pas nouveau. Ainsi en 1977, l'organe subsidiaire de l'ONU « prie tous les gouvernements et tous les organisations de prendre toutes les mesures voulues pour assurer l'application des dispositions (...) » contenues dans la résolution 417 (1977) exigeant l'arrêt de l'Apartheid en Afrique du Sud. Voy. S/RES/417(1977), 31 octobre 1977, paragraphe 4

résolution décidée par le Conseil de sécurité. A cet égard, l'émergence d'une responsabilité sans faute de l'Union européenne agissant sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité semble aussi inévitable que souhaitée.

A cet égard, un parallèle doit être fait avec la responsabilité des organisations internationales participant aux opérations de maintien de la paix. La comparaison donne quelques pistes de nature à enrichir la réflexion sur l'évolution de la mise en jeu de la responsabilité des organisations internationales. La CEDH a été confrontée indirectement à cette situation dans les affaires Behrami et Saramati³⁵⁴ dans lesquelles les requérants souhaitaient faire reconnaître la responsabilité de la KFOR en raison des dommages subis par les plaignants³⁵⁵. En examinant le rapport entre l'ONU et les Etats membres, la Cour a considéré que les faits invoqués devaient être imputables à l'ONU. Le raisonnement du juge se fonde sur l'article 5 du rapport de la CDI sur la responsabilité internationale qui énonce :

« Le comportement d'un organe d'un Etat ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international si elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement. »³⁵⁶

Selon la Cour, la délégation de pouvoir du Conseil de sécurité à la KFOR, opérée par la résolution 1244 (1999), implique que l'action litigieuse est « en principe, « attribuable » à l'ONU », le Conseil de sécurité détenant l'autorité et le contrôle ultimes de l'opération³⁵⁷. Or, comme le fait remarquer Giorgio Gaja, cette interprétation est contraire à la position de l'ONU selon laquelle « les comportements des contingents des forces

³⁵³ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales - dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., page 355

³⁵⁴ Décisions de la CEDH, 2 mai 2007, Behrami et Behrami contre France, requête n°71412/01 et Saramati contre France, Allemagne et Norvège, requête n° 78166/01

³⁵⁵ Deux enfants de M. Behrami ont été victimes de l'explosion de bombes à fragmentations larguées par les forces de l'OTAN au Kosovo. M. Behrami reproche à la KFOR de ne pas avoir procédé aux opérations de déminage, en manquement aux obligations de la résolution 1244 (1999). M. Samarati, reprochait quant à lui une détention abusive à la KFOR

³⁵⁶ Décisions de la CEDH, 2 mai 2007, Behrami et Behrami contre France et Saramati contre France, Allemagne et Norvège, op.cit., point 30

³⁵⁷ Idem, point 141. Il convient de préciser que la Cour reconnaît, dans le même temps, que « le commandement effectif des questions opérationnelles pertinentes » appartenait à l'OTAN

autorisées par le Conseil de sécurité ne relèvent que des Etats ou des organisations fournisseurs »³⁵⁸, les Etats conservant le contrôle effectif des troupes.

Le raisonnement de l'ONU, décrit ici, appliqué aux cas des sanctions économiques, consiste alors à dire que l'attribution de la responsabilité dépendra des termes de la résolution imposant ces sanctions. C'est donc le degré d'appréciation laissée à l'entité chargée de la mettre en œuvre, en l'occurrence l'UE, qui devrait déterminer la possibilité d'engager ou non sa responsabilité, lorsqu'elle met en œuvre les mesures décidées par le Conseil de sécurité.

Section 2 : L'articulation de la mise en œuvre des sanctions économiques

La mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité par l'Union européenne fait intervenir différents acteurs puisque l'articulation des obligations qu'elle contient concerne à la fois l'ONU qui en est la source, l'Union européenne qui la réceptionne et enfin les Etats membres chargés de l'exécution des mesures décidées au niveau européen³⁵⁹. De cette mise en œuvre au sein des Etats membres de l'Union européenne dépendra l'effectivité de la mesure en cause qui « repose en grande partie sur la rapidité de leur mise en œuvre dans le droit interne »³⁶⁰ ou plus exactement dans les droits internes. La nuance laisse entrevoir d'éventuelles disparités de mise en œuvre d'un Etat à l'autre alors que dans le même temps la voie communautaire tend à une application harmonieuse des mesures à appliquer (§1). Le cas de la France est de ce point de vue topique (§2)

³⁵⁸ G. Gaja, « Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas de violation des droits de l'homme : la question de l'attribution », RGDIP 2009, page 99. L'auteur s'appuie, notamment, sur le rapport de la CDI, Assemblée générale, cinquante-neuvième session, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2004, doc. n° A/59/10, page 102. Voy. note 30

³⁵⁹ Frédéric Naud parle ainsi d'une « valse à trois temps ». Voy. F. Naud, « Embargo : une valse à trois temps, Nations Unies, Union européenne et Etats membres », RMCUE 1997, pages 25 et s

³⁶⁰ M. Beaulay, « La mise en œuvre des « smart sanctions » des Nations Unies par les Etats membres et la Communauté européenne », RMCUE 2009, page 370

§1- Le caractère hétérogène des mesures de transposition en droit interne des sanctions décidées par le CSNU

La transposition en droit interne des sanctions décidées au sein du Conseil de sécurité n'est qu'une étape d'un long processus décisionnel qui peut paraître accessoire compte tenu du fait que l'Union européenne, dans le cadre des politiques communes, dispose de compétences exclusives et fournit la base juridique de la mise en œuvre desdites sanctions³⁶¹. Dans cette hypothèse, une action ou une position commune – de nature essentiellement politique – précède l'adoption d'un règlement du Conseil, instrument juridique de mise en œuvre d'une sanction économique décidée par le Conseil de sécurité.

L'Union européenne joue alors le rôle d'intermédiaire entre l'ONU et les Etats, son droit dérivé mettant en œuvre celui de l'organisation mondiale. Le règlement étant obligatoire et directement applicable dans l'ordre juridique interne, les Etats membres ne sont pas placés dans une nécessité absolue de prendre les mesures nécessaires à leur transposition. Lorsqu'ils le font, la CJ impose par ailleurs de s'en tenir aux prescriptions contenues dans les règlements dans le but d'assurer une application uniforme du droit communautaire, privant les Etats membres d'une liberté d'agir³⁶².

Cependant, il se peut comme évoqué ultérieurement que les Etats de l'UE soient conduits à agir seuls déplaçant la problématique d'une simple application du droit communautaire à la relation que le droit international entretient avec le droit interne des Etats membres. En ce qu'elle révèle la complexité de cette relation, la question mérite alors d'être posée avec pour toile de fond l'applicabilité directe du droit dérivé de l'ONU dans les ordres juridiques internes.

Les législations des Etats membres n'appréhendent pas de la même manière la façon d'intégrer le droit dérivé des Nations Unies³⁶³, chaque Etat membre de l'ONU et/ou de

³⁶¹ P.-M. Eisemann, « La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », in R. Mehdi (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris 2000, page 72

³⁶² Voy. l'arrêt de la CJ, 7 février 1973, Commission contre Italie, Prime à l'abattage de vaches et à la non-commercialisation du lait, aff. n° C-39-72, recueil, pages 112 et s

³⁶³ P.-M. Eisemann explique par exemple que si la Constitution des Pays-Bas prévoit l'effet direct du droit dérivé des organisations internationales (article 93 de la Constitution), c'est une loi au Danemark ou au Royaume Uni qui se charge de cette intégration. S'agissant du Royaume-Uni la loi autorise en effet l'exécutif à prendre par décret

l'Union européenne étant libre d'organiser la transposition des résolutions du Conseil de sécurité dans son ordre juridique. La Charte des Nations Unies n'impose de son côté aucune procédure spéciale, la seule obligation pesant sur les Etats résulte de l'application combinée des articles 25 et 103 qui imposent d'accepter et d'appliquer les résolutions tout en faisant prévaloir leurs obligations découlant de la Charte.

En pratique, on constate une disparité de procédures et de moyens visant à réceptionner les résolutions du Conseil de sécurité dans les ordres juridiques internes des Etats membres. Quelle que soit la voie choisie par les Etats membres au sein de l'UE – constitutionnelle ou pas –, chacun dispose des moyens nécessaires « pour accueillir les actes normatifs dont il s'agit et les rendre opératoires »³⁶⁴.

Certains Etats ont adopté une procédure spéciale de nature à habiliter une autorité, en général le pouvoir exécutif, à introduire les résolutions du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique interne. Aux Etats Unis par exemple, le United Nations Participation Act de 1945 autorise le Président à prendre les mesures d'exécution relatives aux résolutions du Conseil de sécurité³⁶⁵.

Ce modèle a été repris au sein de l'UE, puisque le Royaume Uni adopte, le 15 avril 1946, le United Nations Act habilitant le gouvernement à prendre les mesures à même d'exécuter les résolutions du Conseil de sécurité. Selon la sous section 1 de la loi,

« if, under Article fourty-one of the Charter of the United Nations signed at San Francisco on the twenty-sixth day of June, nineteen hundred and forty-

« les mesures nécessaires à l'accomplissement des mesures onusiennes prises au visa de l'article 41 ». Voy. P.M. Eisemann, « La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », op.cit., page 72

³⁶⁴ E. Roucounas, « L'application du droit dérivé des organisations internationales dans les ordres juridiques internes », in P.-M. Eisemann (dir.), *L'intégration du droit international et du droit communautaire dans l'ordre juridique national - étude de la pratique en Europe*, Kluwer Law International, La Haye 1996, page 41

³⁶⁵ Ainsi l'article 5 du United Nations Participation Act dispose que « Notwithstanding the provision of any other law, whenever the United States is called upon by the Security Council to apply measures which said Council has decided, pursuant to Article 41 of said Charter, are to be employed to give effect to its decisions under Charter, the President may, to the extent necessary to apply such measures, through any agency which he may designate, and under such orders, rules and regulations as may be prescribed by him, investigate, regulate, or prohibit, in whole or in part, economic relations or rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communications between any person therein and the United States or any person subject to the jurisdiction of the United States ». Voy. notamment T. Kalala, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Larcier, Bruxelles 2009, pages 227 et s. Voy. également M.-P. Malloy, *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*, Kluwer Law International, La Haye, 2001, pages 162 et s

five, the Security Council of the United Nations call upon His Majesty's Government in the United Kingdom to apply any measures to give effect to any decision of that Council, His Majesty may by Order in Council make such provision as appears to Him necessary or expedient for enabling those measures to be effectively applied, including provision for the apprehension, trial and punishment of persons offending against the Order »

Plusieurs Etats européens ne se sont pas dotés de moyens de ce type et préfèrent s'appuyer sur des instruments juridiques au cas par cas. C'est notamment le cas en Allemagne où il n'existe pas de procédure unique d'exécution des mesures adoptées par le Conseil de sécurité ; plusieurs mécanismes d'habilitation seront mis en place pour autoriser le gouvernement fédéral à intervenir en temps voulu, sans l'intermédiaire du Parlement³⁶⁶.

§2- La transposition des sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans l'ordre juridique français

En France aucune procédure spéciale n'est prévue pour opérer cette intégration. Contrairement à son homologue britannique et à l'instar de l'Allemagne, le constituant français n'a pas perçu en 1958 la nécessité de s'intéresser à la façon dont les actes du droit dérivé des organisations internationales devaient être introduits en droit interne. Le faible intérêt pratique du moment explique sans doute cette attitude même si le développement des actes de droit dérivé de l'Union européenne a entraîné quelques modifications de la Constitution pour tenir compte de l'essor du droit communautaire³⁶⁷. Après avoir examiné la problématique de la primauté et l'effet direct des résolutions sous le prisme de la Constitution de 1958 (A), il conviendra de s'intéresser à la position du juge ordinaire en la matière (B).

³⁶⁶ J.-A. Frowein et N. Kirsch rappellent que « in the German legal order, there is no general rule on the implementation of the Security Council measures, but several provisions authorize the Federal Government to take implementation measures very quickly without having recourse to Parliament ». Voy. J.-A. Frowein et N. Kirsch, « Germany », in V. Gowlland-Debbas (dir.), *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye 2004, page 236. Cité par T. Kalala, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, op.cit., page 235

³⁶⁷ Lors de la révision constitutionnelle de 1992 (Cf loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992) seront introduits les articles 88-1, 88-2, 88-3 et 88-4 sous le Titre XIV « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». Depuis la ratification du traité de Lisbonne, ces dispositions modifiées constituent le Titre XV « De l'Union européenne »

A- Primauté et effet direct des résolutions du Conseil de sécurité au regard de la Constitution de 1958

Les modifications constitutionnelles n'ont pas été étendues à l'ensemble des actes des organisations internationales même si certaines dispositions de la Constitution évoquent la façon dont le droit international et le droit interne s'articulent. Ainsi l'article 55 de la Constitution pose effectivement le principe de la primauté des engagements internationaux sur les lois nationales et énonce que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

En outre, l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution de 1958, confirme cette primauté du droit international, « dans la perspective moniste » du droit français³⁶⁸ en disposant que :

« la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international (...). »

Il est permis de déduire de ces dispositions une primauté des actes de droit dérivé des organisations internationales, et donc des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. En effet, le constituant ne distingue pas selon la source de la norme internationale qui prévaut, il est alors aisé de conclure que les actes de droit dérivé des organisations internationales ont une valeur identique à toute stipulation conventionnelle et qu'en vertu de l'article 55 de la Constitution leur autorité est donc supérieure à celle des lois³⁶⁹.

C'est aussi ce qui ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 qui vise, à première vue, le seul droit communautaire mais dont la solution peut être entendue à l'ensemble des actes de droit dérivé des organisations internationales. Saisie le 11 mars 1992 par le Président de la République de la question de savoir si l'autorisation de

³⁶⁸ M.-P. Lanfranchi, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », AFDI 1997, page 39. L'auteur évoque également l'alinéa 15 du préambule qui dispose que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de sa souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » comme expression de la soumission du droit interne au droit international

³⁶⁹ A cet égard M.-P. Lanfranchi rappelle que le « Conseil d'Etat dans une étude adoptée en 1985, consacrée aux rapports droit international / droit français vise non seulement les traités eux-mêmes, mais également les actes

ratifier le traité sur l'Union européenne imposait une révision de la Constitution, le juge considère que ladite révision devra intervenir en cas de contrariété des engagements internationaux souscrits à la Constitution. Avant se livrer à l'examen de l'engagement international en cause – le Traité de Maastricht – et constater l'existence ou l'absence de contrariété entre les deux textes, il est rappelé que « c'est au regard de [certains] principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité (...) »³⁷⁰. En se fondant expressément sur les alinéas 14 et 15 du Préambule de 1946, le Conseil constitutionnel considère

« qu'il résulte de ces textes à valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux *en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres.* »³⁷¹

L'objectif de participer au développement de l'organisation internationale passe nécessairement par l'application des actes accomplis par les organes d'organisations créées par voie conventionnelle. En outre, le considérant du Conseil constitutionnel doit être lu comme conférant aux actes de droit dérivé un caractère obligatoire pour l'ensemble des organisations internationales auxquels la France est partie, chaque fois que celles-ci répondent aux critères énoncés par le juge en l'espèce, à savoir le caractère permanent de l'organisation, l'existence d'une personnalité juridique et de pouvoirs de décisions nés de transferts de compétences.

La logique du juge constitutionnel ne peut pas raisonnablement être circonscrite à la seule hypothèse de l'Union européenne même si l'objet de la saisine porte exclusivement sur la ratification du Traité de Maastricht. En effet, le juge appuie son argumentation sur les alinéas 14 et 15 du Préambule de la Constitution de 1946. C'est sur le fondement de ces dispositions que la France consent à des limitations de sa souveraineté pour contribuer à

internationaux pris pour leur application ». Et de remarquer que « l'affirmation paraît d'autant plus remarquable que l'étude est par ailleurs dans l'ensemble peu favorable au droit international ». Ibidem, page 42

³⁷⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 92-308 DC, 9 avril 1992, recueil 1992, page 59, point 15

l'organisation et à la défense de la paix, et ce en conformité avec les règles de droit international public. L'approche du juge est donc globale, son argumentation trouve une application parfaite avec l'ONU, organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique, dont les membres ont conféré la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales au Conseil de sécurité qui agit en leur nom³⁷². Les dispositions du Préambule de 1946 utilisées par le juge constitutionnel traduisent la volonté de la France de se conformer aux règles de droit international public dans leur ensemble. Les obligations consenties par les Etats membres de l'ONU, à travers la Charte, ne peuvent qu'aboutir à une telle conclusion. Il convient alors d'« admettre que les résolutions du Conseil de sécurité prises dans le cadre du Chapitre VII, s'imposent bien évidemment, aux Etats membres de l'ONU mais aussi, et c'est l'un des aspects de leur effectivité, aux organes politiques, administratifs et juridictionnels des Etats »³⁷³.

L'interprétation prétorienne du texte constitutionnel par le juge français n'en reste pas moins généralement prudente et apporte quelques éléments de réponse qui, sans contredire l'interprétation faite de la décision du 9 avril 1992, restent plus nuancées. En effet, quelle que soit la juridiction confrontée à la question de l'application des actes de droit dérivé des organisations internationales et notamment des résolutions du Conseil de sécurité, il apparaît d'ordinaire que « certains juges internes font preuve de réticence à l'égard des normes contenues dans ces résolutions et préfèrent ; [...], épauler la résolution par des fondements juridiques tirés du droit interne »³⁷⁴. Après avoir identifié le rapport actes de droit dérivé des organisations internationales/lois internes, il convient de clarifier la situation qui domine la relation droit international/normes à valeur constitutionnelle.

S'« il semble bien que le principe de la primauté du droit dérivé des organisations internationales et plus spécifiquement des résolutions du Conseil de sécurité puisse être

³⁷¹ Idem, point 13. Italiques ajoutées

³⁷² Voy. également la conclusion de M.-P. Lanfranchi à propos de la décision du 9 avril 1992. Elle indique que cette « jurisprudence est fondée sur le Préambule de la Constitution de 1946, non sur la spécificité de la construction communautaire, elle n'isole pas le droit communautaire pas plus qu'elle ne le distingue du droit international. Dès lors la dynamique ainsi créée au profit du premier trouve-t-elle à s'appliquer au second. ». M.-P. Lanfranchi, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », op.cit., page 41

³⁷³ J.-F. Lachaume, « Jurisprudence française relative au droit international », AFDI 1991

³⁷⁴ Idem

déduit de la Constitution »³⁷⁵, aucune de ces dispositions constitutionnelles ne renseigne sur l'éventuel mode opératoire d'intégration des actes de droit dérivé des organisations internationales au sein de l'ordre juridique interne. Se pose alors la question de l'effet direct de ces actes. Le silence du texte en la matière induit une certaine incertitude autour des procédures d'introduction de ces actes de sorte qu'une partie de la doctrine a pu y voir un certain « bricolage juridique »³⁷⁶. Toute une série de mesures est en effet utilisée par le gouvernement, acteur principal de l'adoption des mesures à mettre en œuvre. Comme le rappelle le Professeur Eisemann, l'exécutif « utilise toute la panoplie des actes qui sont à sa disposition. [...] le décret constitue la voie première mais il est également fait recours à d'autres instruments comme les avis aux importateurs ou aux exportateurs, les « notes », les circulaires ou encore les arrêtés ». Et l'auteur de préciser que ces « divers instruments ne servent toutefois qu'à des fins d'informations ou de mise en œuvre et ils ne font que compléter un dispositif reposant sur un décret »³⁷⁷.

L'absence de dispositions précises relatives à la transposition dans l'ordre juridique interne des actes de droit dérivé de l'ONU conduit à s'interroger sur l'éventualité d'une application directe des résolutions du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique interne des Etats membres, notamment en France. Il est envisageable que leurs organes législatifs ou administratifs n'aient pas été sollicités pour adopter des mesures nationales de mise en œuvre. Cette situation n'est pas simplement théorique. Il revient alors au juge de décider dans quelle mesure les résolutions du Conseil de sécurité peuvent être invocables devant

³⁷⁵ M.-P. Lanfranchi, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », *op.cit.*, pages 40 et 41. En revanche, l'auteur réduit la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par les Etats membres aux seuls cas « où la matière ne relève pas des attributions de l'Union européenne », ce qui ne paraît pas tout à fait exact dans la mesure où les Etats membres peuvent être amenés à intervenir dans des situations où l'Union européenne dispose pourtant de compétences exclusives, dans des hypothèses déterminées (cf *infra*)

³⁷⁶ P.-M. Eisemann, « La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », *op. cit.*, page 72. Pour l'auteur, cette conclusion ne traduit pas une réticence à appliquer les mesures décidées au sein du Conseil de sécurité, puisqu'il décèle dans le cadre normatif « une volonté peu contestable de faire appliquer les sanctions économiques ». Par ailleurs, Christoph Schreuer relève que « a comparative look at national constitutions shows that while the occasionally contain general references to international organisations, there is usually nothing that could be considered as incorporating their decisions into the domestic law in the same way as many constitutions do with treaties and international custom », *voy. C. Schreuer, « The relevance of United Nations decisions in domestic litigation », ICLQ, 1978, pages 9 et 10*

³⁷⁷ P.-M. Eisemann, « La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », *op.cit.*, page 73

eux. Pour cela, il lui appartient de déterminer l'existence ou l'absence de leur effet direct³⁷⁸.

B- L'effet direct des résolutions du Conseil de sécurité au regard du juge ordinaire

Même si les Etats membres de l'Union européenne sont tenus en vertu de la Charte d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité prescrivant des sanctions économiques à l'encontre d'un ou plusieurs Etats tiers à l'Union, il se peut, toujours dans l'hypothèse où ceux-ci sont amenés à agir seuls, qu'une défaillance de leurs organes concoure à ce qu'il n'en soit pas ainsi. La pratique l'atteste.

Le 4 juin 1996, la Cour a ainsi rendu un arrêt relatif à l'application de la résolution 757 (1992) imposant un embargo à la Yougoslavie³⁷⁹. En l'espèce, la juge reconnaît l'effet direct de la résolution du Conseil de sécurité, selon elle, « applicable directement en France, sans qu'il soit besoin d'une mesure d'exécution du gouvernement français (...) »³⁸⁰. Cette position ne va pas perdurer, le juge opérant un revirement de jurisprudence important.

Le 25 avril 2006, la Cour de Cassation a rendu un arrêt révélateur de la position française actuelle à propos d'un litige opposant la société français Dumez à l'Etat irakien. Une sentence arbitrale avait condamné l'Irak à lui payer diverses sommes d'argent pour le prix de travaux. Face à l'inaction de l'Irak, la société Dumez demande la validation de saisies attributions qu'elle avait fait pratiquer en 1992 sur les fonds détenus en France, pour le compte de l'Irak, par différents établissements bancaires dont la Banque centrale iraquienne pour faire échec à son exécution en France. L'Irak oppose alors le bénéfice de l'immunité d'exécution. Or, le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopte la résolution

³⁷⁸ En effet, les questions de l'effet direct et de l'introduction d'une norme internationale, bien que liées, sont deux choses distinctes. Voy. P. de Visscher, « Les tendances internationales des constitutions modernes », RCADI 1952, pages 558. Cité par S. Lemaire, « Cour de cassation (1er Ch. civ.), 25 avril 2006 », note, RCDIP 2006, page 118

³⁷⁹ S/RES/757(1992), 30 mai 1992

³⁸⁰ L'application par la France de la résolution 757 (1992) avait contraint la compagnie aérienne yougoslave JAT à suspendre le contrat de travail de l'une de ses employées, la décision du gouvernement français interdisant à ladite compagnie le survol de son territoire ainsi que le décollage et l'atterrissage à ses appareils en provenance ou à destination de la RFY. Voy. l'arrêt de la Cour de cassation, chambre sociale, du 4 juin 1996, Compagnie aérienne yougoslave JAT, n° 94-43.716, 2^{ème} attendu

687 (1991)³⁸¹ prescrivant que l'Irak « honore scrupuleusement toutes ses obligations au titre du service et du remboursement de sa dette extérieure »³⁸². La question qui se pose au juge est de déterminer si la résolution en cause avait pour effet de priver l'Etat irakien de son immunité.

Le 20 février 2002, la Cour d'appel valide les saisies effectuées au profit de la société Dumez en s'appuyant sur les points 16 et 17 de la résolution 687 (1991) en estimant que les résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitre VII de la Charte s'imposent aux juridictions internes des Etats³⁸³. Selon la Cour d'appel,

« le Conseil de sécurité agit pour le maintien de la paix ou son rétablissement dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ses résolutions qui ont à la fois une fonction normative et coercitive, s'imposent aux juges des Etats membres, dont la France, comme possédant une autorité dérivée du traité constitutif des Nations Unies »³⁸⁴.

La Cour de cassation saisie d'un pourvoi va casser l'arrêt de la Cour d'appel en affirmant l'absence d'applicabilité directe des résolutions. Pour la Cour de cassation, les résolutions du Conseil de sécurité n'ont pas d'effet direct faute d'avoir été rendues obligatoires ou transposées dans l'ordre juridique interne, même si les résolutions en question s'imposent aux Etats membres³⁸⁵. Pour la Cour de cassation,

« si les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies s'imposent aux Etats membres, elles n'ont en France, pas d'effet direct tant que les prescriptions qu'elles édictent n'ont pas, en droit interne, été rendues obligatoires ou transposées : qu'à défaut, elles peuvent être prises en considération par le juge en tant que fait juridique »³⁸⁶.

³⁸¹ S/RES/687 (1991), 3 avril 1991

³⁸² Le Conseil de sécurité réaffirme que, d'une part, « l'Irak, sans préjudice de ses dettes et obligations antérieures au 2 août 1990, questions qui seront réglées par les voies normales, est responsable, en vertu du droit international, de toutes les pertes, de tous les dommages, y compris les atteintes à l'environnement et le gaspillage délibéré de ressources naturelles, ainsi que de tous les préjudices subis par d'autres Etats et par des personnes physiques et des sociétés étrangères, directement imputables à l'invasion et à l'occupation illicites du Koweït par l'Irak » et décide, d'autre part, que « les déclarations faites par l'Irak depuis le 2 août 1990 au sujet de la dette extérieure sont nulles et de nul effet et exige que l'Irak honore scrupuleusement toutes ses obligations au titre du service et du remboursement de sa dette extérieure ». Voy. S/RES/687(1991), points 16 et 17

³⁸³ Voy. la note de F. Poirat, « CA Paris, Irak c. Société Dumez, 20 février 2002 », RGDIP 2003, pages 1008 et s

³⁸⁴ Arrêt de la Cour de cassation, chambre sociale, 4 juin 1996, op.cit., 3^{ème} attendu

³⁸⁵ Arrêt de la Cour de cassation, du 25 avril 2006, 1^{ère} chambre civile, n°02-17.344, Etat Irakien c. SA Dumez

³⁸⁶ Idem, 1^{er} attendu

Selon le juge, les résolutions du Conseil de sécurité ne peuvent donc pas s'exécuter automatiquement mais peuvent être pris en compte pour la solution du litige. Plusieurs éléments semblent s'opposer à un effet direct des résolutions du Conseil de sécurité. Sophie Lemaire en recense trois³⁸⁷. Le premier tient au fait que l'acte du Conseil de sécurité en cause s'adresse généralement à des Etats. Le deuxième a trait à l'imprécision de leur contenu, alors que l'effet direct d'une norme internationale dépend, avant tout, de son caractère précis et complet. Quant au troisième, il procède de l'absence de publication au journal officiel, entrave à une applicabilité directe aux individus³⁸⁸. Au regard de la situation, en l'espèce, la solution retenue par le juge semble parfaitement logique. En revanche, dans la plupart des hypothèses concernant des « smart sanctions », dirigées contre des individus nommément désignés, le seul obstacle valable aurait concerné l'absence de publication au journal officiel, la précision du contenu de ces mesures faisant perdre également toute la pertinence au deuxième.

L'élément déterminant de l'arrêt est ailleurs. En effet, considérer les résolutions du Conseil de sécurité comme admissibles en tant que « fait juridique », place le juge au cœur de leur mise en œuvre ; de lui dépend toute l'étendue de leur application dans l'ordre juridique interne. Cela peut comporter des risques importants pour la France, « soit que le juge se refuse à prendre en considération une résolution à laquelle le gouvernement français attache une importance primordiale, soit encore qu'à l'occasion de la prise en considération d'une résolution, il en retienne une interprétation contraire à celle qui a les faveurs du pouvoir diplomatique »³⁸⁹. Ces observations imposent alors de fixer un cadre limitant les effets d'un tel pouvoir d'appréciation du juge, dans un domaine fortement empreint de considérations politiques et dans lequel la France est tenue de respecter certaines obligations.

³⁸⁷ S. Lemaire, « Cour de cassation (1er Ch. civ.), 25 avril 2006 », op.cit., page 118 et 119

³⁸⁸ Ibidem, page 119

³⁸⁹ Ibidem, page 120

Titre 2 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit de l'Union européenne

L'étude de la mise en œuvre des sanctions économiques par la Communauté européenne est une opération délicate. Comme il n'était pas prévu à l'origine que les sanctions adoptées à l'ONU dépassent la sphère des Etats pour s'étendre aux organisations internationales, la nature de la Communauté européenne ne laissait pas davantage présager qu'elle serait amenée à mettre en œuvre des mesures coercitives à l'encontre d'Etats tiers. Aucun des Traités qui se sont succédé depuis la création de la CEE en 1957 ne contient des dispositions spécifiques permettant de circonscrire la recherche à un cadre précis, malgré une évolution nettement perceptible qu'il conviendra d'analyser. Le silence des textes « n'exclut pas nécessairement la présence d'une idée »³⁹⁰ qu'il convient d'identifier dans le corpus du texte constitutif de l'Union européenne en tenant compte de l'apport de chacun d'eux. Ainsi, l'action de l'UE a suivi le rythme des diverses modifications apportées aux Traités pour dessiner une base juridique en constante évolution sur laquelle repose l'engagement toujours croissant de l'Union européenne en matière de sanctions économiques.

Ce mécanisme d'identification est un préalable indispensable à la détermination des moyens dont dispose l'Union européenne pour mettre en œuvre les sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Cependant, la réflexion doit se nourrir de principes qui se sont développés au gré des évolutions connues par l'UE et qui ont jalonné son existence. L'analyse portera dans un premier temps sur la recherche du fondement juridique sur la base des Traités (chapitre I) pour s'orienter ensuite autour de différents principes qui ont guidé l'action de l'Union européenne en la matière (Chapitre 2).

³⁹⁰ I. Pingel, « Rapport introductif », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaires*, op.cit., page 5

Chapitre 1 : La recherche d'un fondement juridique dans les Traités

A l'origine, la Communauté européenne dispose d'un cadre extrêmement réduit pour réaliser la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, faute de dispositions adaptées dans le corps même du Traité CE. Il faut attendre près de quarante ans pour entrevoir les prémices d'une amélioration qui intervient avec l'adoption à Maastricht, le 7 février 1992, du Traité sur l'Union européenne et notamment l'instauration du pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Cette étape marque en effet une évolution importante du dispositif et constitue un moment décisif pour l'Union européenne décidée à jouer un rôle clé sur la scène internationale. La mise en perspective de cette évolution notable se fera, dans un premier temps, par l'étude du cadre juridique de mise en œuvre des sanctions économiques au sein de la Communauté européenne, à l'origine (Section 1). Dans un second temps, seront évoqués les apports essentiels intervenus après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne (Section 2).

Section 1: Le cadre juridique de l'intervention de la CE avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht

Les dispositions du Traité CE ne permettent pas d'apporter une réponse claire et précise à la question de la mise en œuvre des sanctions économiques à l'encontre des Etats tiers à la Communauté. La nature originelle de l'organisation explique cette absence de clarté, la CE n'étant pas vouée, à l'origine, à mettre en œuvre ce type de mesures coercitives. Beaucoup d'hésitations sont donc apparues quant à la base juridique justifiant leur élaboration, témoignant sans doute d'une réticence initiale à voir la CE emprunter des chemins pour lesquels elle n'était pas destinée (§1). Les doutes et les incertitudes passés, les Etats-membres considèrent très vite que la Communauté européenne est un cadre adapté à la mise en œuvre de sanctions économiques (§2).

§1 : Les difficultés tenant à la détermination d'un fondement juridique

Comme le souligne Joël Rideau, le « fondement des sanctions a fait l'objet de discussions car elles n'étaient pas prévues par les Traités constitutifs. Une interprétation s'imposait donc pour apprécier l'étendue de la personnalité internationale des Communautés européennes »³⁹¹. Et s'il est indéniable que la CE trouvera un fondement juridique à la légalité de son action dans les résolutions des Nations Unies qu'elle exécute, les institutions et/ou les organes communautaires devront rechercher, dans le Traité, les compétences et les instruments juridiques nécessaires³⁹². Les contestations initiales, relatives à l'existence d'un fondement juridique (A), ont fait place à son affirmation lente et progressive (B).

A- Un fondement juridique contesté à l'origine

Lorsque la Communauté européenne est partie à une convention, elle tient son droit d'agir, à l'encontre de la partie ayant violé la convention en cause, des dispositions même de la Convention de Vienne sur le droit des Traités³⁹³. La Communauté européenne n'étant pas membre de l'ONU, il convient dès lors de s'interroger sur les fondements de son droit d'action. Posséder la personnalité juridique internationale « laisse supposer une capacité à être titulaire de droits et de devoirs vis-à-vis des acteurs de la Communauté internationale, et de disposer d'une volonté juridique propre distincte des Etats membres (...) »³⁹⁴.

³⁹¹ J. Rideau, « Le rôle de l'Union européenne en matière des droits de l'homme », RCADI 1997, tome 265, page 431

³⁹² J. Pertek, « Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'Etats tiers », RMCUE 1983, page 206

³⁹³ L'article 60 relatif à l'extinction d'un Traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation dispose notamment que : « 1. Une violation substantielle d'un Traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au Traité ou suspendre son application en totalité ou en partie. 2. Une violation substantielle d'un Traité multilatéral par l'une des parties autorise : a) les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du Traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci : i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat auteur de la violation, ii) soit entre toutes les parties ; b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du Traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'Etat auteur de la violation ; c) toute partie autre que l'Etat auteur de la violation à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du Traité en totalité ou en partie en ce qui la concerne si ce Traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions par une partie modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du Traité. 3. Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un Traité est constituée par : a) un rejet du Traité non autorisé par la présente Convention ; ou b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du Traité (...) »

³⁹⁴ J.-C. Gautron et L. Gard, « Le droit international dans la construction de l'Union européenne », in SFDI, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, Pedone, Paris 1999, page 43

L'article 281 du TCE indique simplement que « la Communauté a la personnalité juridique ». La possession de la personnalité juridique est une condition indispensable, mais non suffisante, pour mettre en œuvre des sanctions économiques. La personnalité juridique de la Communauté européenne est fonctionnelle et non pas générale³⁹⁵. Comme l'indique Pavel Sturma³⁹⁶, c'est donc le statut de la CE qui va déterminer l'étendue de ses compétences. La détermination de celui-ci est à rechercher, s'agissant des sanctions économiques, aux articles 2 et 3 du Traité de Rome.

L'article 2, dans la rédaction antérieure au Traité de Lisbonne, dispose que :

« la Communauté a pour mission par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

Quant à l'article 3 :

« aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent. b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers (...). ».

En tant que mesures restrictives aux échanges, les sanctions économiques communautaires répondent à des considérations avant tout politiques définies par la Coopération politique européenne (CPE) instaurée parallèlement aux activités communautaires. La sanction économique prenant inévitablement des allures de politique étrangère, le problème à l'époque consiste à déterminer de quelle manière il est

³⁹⁵ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4th Edition, Clarendon Press, Oxford 1990, page 680. L'affirmation de la personnalité juridique internationale de la Communauté résulte en fait d'une interprétation extensive de sa personnalité juridique interne au niveau international. Dans le célèbre arrêt AETR du 31 mars 1971, la CJ affirme que les compétences de la Communauté doivent s'appliquer tant aux relations extérieures qu'aux mesures internes. Voy arrêt de la CJ, Accord européen sur les transports routiers, 31 mars 1971, aff. n° 22-70, recueil, pages 263 et s

³⁹⁶ P. Sturma, « La participation de la Communauté européenne à des « sanctions » internationales », RMCUE 1993, page 258

envisageable, dans la prise de décision, de concilier le caractère politique de la sanction et sa nature exclusivement commerciale³⁹⁷.

Certains Etats membres souhaitent distinguer de façon nette ce qui relève exclusivement du domaine de la Communauté des sanctions prises dans le cadre intergouvernemental de la CPE. L'enjeu est de taille, car la voie intergouvernementale offre, entre autre, la possibilité d'associer les Parlements nationaux à la prise de décision³⁹⁸. Ce qui n'est pas le cas dans le cadre purement communautaire, qui fait davantage la part belle aux exécutifs nationaux, mais qui garantit en revanche une prise de décision rapide qui ne dénature pas la substance de ce qui aura été décidé. Les opposants à ce mélange des genres, parmi lesquels la France ou le Danemark, voient surtout d'un très mauvais œil l'éventuelle « pollution de l'intergouvernemental par le communautaire »³⁹⁹. Ils craignent de voir la CPE « dériver vers une dynamique intégrative ou de donner aux Communautés une extension politique qu'ils ne préconisent pas »⁴⁰⁰. La question à l'origine est en fait de savoir si les sanctions économiques dépendent de la politique commerciale communautaire, de par leur nature, ou relèvent de la politique étrangère, en raison de leur objet⁴⁰¹. En d'autres termes, il importe, dans un premier temps, de déterminer qui intervient. S'il s'agit de la Communauté européenne via ses institutions, au nom de la politique commerciale, ou si ce sont ses Etats membres, compétents en matière de politique étrangère. Il convient, dans un second temps, de savoir si l'intervention de la CE repose sur l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) qui organise la politique commerciale commune, ou sur l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE), pivot de la concertation entre les Etats membres en cas de crise⁴⁰².

L'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) dispose dans son alinéa premier que :

³⁹⁷ T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus », op.cit., page 730

³⁹⁸ Ibidem, page 731

³⁹⁹ Idem

⁴⁰⁰ Idem

⁴⁰¹ Ibidem, page 733

⁴⁰² L'article 235 CEE (nouveau 308 TCE) a été parfois préconisé dans la recherche d'un fondement juridique pour répondre à la carence des textes en la matière. Celui-ci dispose que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. ». Cf infra

« Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ».

Selon l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) :

« Les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun 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 tensions internationale grave constituant une menace de guerre ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix ou de la sécurité internationale »

Si les Etats membres de la Communauté ont très vite pris conscience de la nécessité de mettre en œuvre des sanctions économiques, la question du fondement juridique lié à l'intervention de la Communauté n'a cessé de faire débat.

B- Vers la reconnaissance d'un fondement juridique à l'engagement de la CE

La doctrine s'accorde à citer deux événements qui vont participer à affirmer le fondement juridique de l'engagement de la Communauté européenne. Le premier est lié à la prise de sanctions à l'égard de la Rhodésie du Sud (1), le second fera suite au conflit opposant le Royaume-Uni et l'Argentine en 1982 (2)

1- La doctrine dite « Rhodésie du Sud »⁴⁰³ ou le choix de l'action intergouvernementale

La multiplication des résolutions du Conseil de sécurité entre 1966 et 1970 à l'encontre de la Rhodésie du Sud incite la Communauté à se pencher sur d'éventuelles sanctions économiques à mettre en œuvre. Le durcissement des sanctions prises ne pouvait laisser plus longtemps la CE sans réaction, surtout après la décision des Nations Unies

⁴⁰³ La formule est souvent reprise en doctrine pour évoquer l'affirmation progressive du fondement juridique. Voy. notamment J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., pages 215 à 232

d'imposer à l'Etat en cause un boycott complet, mais aussi en raison du rôle joué par le Royaume-Uni en l'espèce⁴⁰⁴. Si plusieurs étapes ont jalonné la démarche de la Communauté, à chaque fois pourtant, la CE se limitera à « tout au plus (...) coordonner ou superviser l'action des Etats »⁴⁰⁵ sans jamais édicter la moindre sanction. L'intérêt que cette affaire suscite d'un point de vue juridique n'en reste pas moins prépondérant en ce qu'elle stigmatise le processus dans lequel la Communauté entend inscrire son action.

En réponse à une question formulée par un parlementaire européen sur la qualité de la Communauté pour agir⁴⁰⁶, le Conseil indique que les mesures du « Conseil de Sécurité bien que s'appliquant au domaine commercial (...) ont été prises en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne relèvent *donc* pas de l'article 113, [et qu']il *n'appartient pas à la Communauté, en tant qu'entité distincte des Etats membres, d'appliquer ces décisions*⁴⁰⁷ ». Et d'affirmer dès lors que le « cas en cause relève de l'article 224 »⁴⁰⁸.

Selon le Conseil, les mesures en cause, bien qu'ayant trait au domaine commercial, ne peuvent être envisagées qu'au regard de l'objectif poursuivi, à savoir rétablir la paix et la sécurité internationales. Sans être dénuée de bon sens, l'approche purement téléologique⁴⁰⁹ du Conseil reste contestable, car elle ne définit les compétences de la Communauté qu'au regard du but recherché en faisant peu de cas des moyens utilisés à

⁴⁰⁴ Ainsi, dans la résolution 288 (1970) précitée, le CSNU « demande au Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante dans l'exercice de sa responsabilité, de prendre d'urgence des mesures effectives pour mettre un terme à la rébellion illégale en Rhodésie du Sud et pour permettre au peuple d'exercer son droit à l'autodétermination (...) ». Voy. ainsi P. Willaert, « Les sanctions économiques contre la Rhodésie (1965-1979) », page 217 et s

⁴⁰⁵ J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », op.cit., page 81

⁴⁰⁶ Question écrite n°526/75 de M. Patijn au Conseil des Communautés européennes du 20 novembre 1975 et la réponse du 17 mars 1976, JO n° C-89/6 du 16 avril 1976. Citée par T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », op.cit., page 737

⁴⁰⁷ Italique ajoutée

⁴⁰⁸ Tanguy de Wilde d'Estmael relève que la Commission et le Conseil ont eu un avis légèrement divergeant sur la question. La Commission souligne notamment que « les Traités instituant les CE n'affectent pas les obligations qui incombent aux Etats membres en vertu de la Charte des Nations Unies, (...) la Communauté s'est-elle efforcée, avec l'assistance de ses Etats membres, qui sont tous membres des Nations Unies, d'obtenir (...) une position qui lui permette de participer à ces travaux dans les limites de ses propres compétences et d'assumer ainsi *en son nom propre* les droits et obligations qui en résultent ».

⁴⁰⁹ Voy. T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires », op.cit., page 737

cette fin, à savoir des mesures commerciales⁴¹⁰. Cette interprétation a toutefois le mérite de placer le Conseil dans la lignée des objectifs poursuivis par les diverses résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité à l'encontre de la Rhodésie du Sud. De là à y déceler une préoccupation première du Conseil, il n'y a qu'un pas qu'il faut bien se garder de franchir.

La CE devra quelques années plus tard confirmer la doctrine « Rhodésie du Sud » dans ce qui est communément appelé « l'affaire iranienne ». Suite à la prise d'otages du personnel diplomatique à l'ambassade américaine à Téhéran par des étudiants islamistes, le 4 novembre 1979, le Conseil de sécurité ne parvient pas à imposer de sanctions économiques à l'encontre de l'Iran. Cette impuissance s'explique par le veto de l'URSS à l'adoption d'un projet de résolution initié par les Etats-Unis⁴¹¹.

L'absence d'un texte émanant du CSNU met la CE dans une situation embarrassante et soulève des questions politiques et juridiques quant au bien-fondé d'une intervention communautaire. A cette occasion, la Commission européenne et le Conseil exprimeront à nouveau les divergences d'opinion entrevues pendant l'affaire rhodésienne. Pour la Commission, seule l'utilisation de l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) pouvait justifier l'adoption de sanctions économiques contre l'Iran. A l'appui de cet argumentation, elle fait sien, à raison⁴¹², l'avis 1/78 de la Cour de Justice selon lequel

« L'énumération dans l'article 113, des objets de la politique commerciale (...) est conçue comme une énumération non limitative qui ne doit pas, en tant que telle, fermer la porte à la mise en œuvre, dans un cadre communautaire, de tout autre procédé destiné à régler les échanges extérieurs. »⁴¹³

Les Neuf opteront pour la voie inter-gouvernementale en excluant définitivement

⁴¹⁰ Idem

⁴¹¹ Malgré les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité les 4 et 31 décembre 1979, et une ordonnance de la CIJ du 15 décembre, l'Iran refusera de faire évacuer l'ambassade américaine et de libérer les otages.

Cf S/RES/457 (1979) du 4 décembre 1979 et S/RES/461 (1979) du 31 décembre 1979 et l'ordonnance de la CIJ du 15 décembre 1979, Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, Recueil 1979, pages 4 et s

⁴¹² Contra T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus. », op.cit., page 737 et J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., pages 227 et s

⁴¹³ Avis de la CJ, Accord international sur le caoutchouc naturel, 4 octobre 1979, recueil, pages 2871 et s

l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE). La doctrine « Rhodésie du Sud » était ainsi affirmée. Il est notable d'observer, qu'à ce moment-là, les Etats membres demanderont à leurs Parlements nationaux de mettre en œuvre une résolution qui n'aura pas été adoptée par le CSNU. Dans une déclaration des Ministres des Affaires étrangères du 22 avril 1980, les Neuf demanderont, en effet à leur Parlement d'agir en vue de sanctionner le comportement de l'Iran « conformément à la résolution du Conseil de sécurité sur l'Iran en date du 10 janvier 1980, qui a fait l'objet d'un veto et conformément aux règles du droit international ». Cette déclaration, pour le moins stupéfiante, confirmée par ailleurs quelques mois plus tard⁴¹⁴, témoigne de l'importance des résolutions du CSNU pour conférer une légitimité à l'action à entreprendre.

2- L'affaire des îles Falkland/Malouines ou la complémentarité entre la voie communautaire et l'action intergouvernementale⁴¹⁵

Suite à l'invasion des îles Falkland en 1982, le Royaume-Uni décide de prendre des mesures économiques et financières à l'encontre de l'Argentine, emboîtant ainsi le pas du Conseil de sécurité qui qualifia, dans sa résolution 502 (1982), l'attitude argentine de « rupture de la paix ». Il est ici intéressant de noter que le Conseil de sécurité n'envisagera alors la mise en place d'aucune sanction économique⁴¹⁶.

Peu après une consultation des Etats membres initiée par le Royaume-Uni, le Conseil des Communautés adopte, le 16 avril 1982, le règlement 877/82 visant à suspendre l'importation de tout produit en provenance d'Argentine⁴¹⁷. Or, celui-ci se réfère de façon

⁴¹⁴ Déclaration des ministres des Affaires étrangères de Naples du 18 mai 1980, Bull CE, 5- 1980. Voy. sur ce point J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., page 219

⁴¹⁵ Tanguy de Wilde d'Estmael estime ainsi que « la norme communautaire montrera que (...) [les articles 113 et 224 CEE] étaient susceptibles d'être complémentaires ». T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus. », op.cit., page 741

⁴¹⁶ S/RES/502 (1982) du 3 avril 1982. Celle-ci exige notamment « une cessation immédiate des hostilités », « le retrait immédiat de toutes les forces argentines, et demande aux gouvernements argentins et britanniques de « rechercher une solution diplomatique à leurs différends ». Voy. également E. David, « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », RBDI 1984-1985, pages 151 et s

⁴¹⁷ Règlement (CEE) n° 877/82 du Conseil, du 16 avril 1982, suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine, JO n° L-102 du 16 avril 1982. Les Etats membres avaient au préalable adopté une déclaration commune indiquant que la Communauté s'appropriait, « dans un esprit de solidarité entre les pays membres de la Communauté » (cf infra) à « prendre une série de mesures à l'égard de l'Argentine (...) en conformité avec les dispositions pertinentes des Traités communautaires ». Les Dix rappellent à l'occasion qu'ils « attachent la plus

concomitante aux articles 113 et 224 CEE. Dans un premier temps, le Conseil fait état des discussions qui se sont poursuivies entre les Etats membres sur la base de l'article 224 (nouvel article 347 TFUE) ayant abouti à la condamnation des agissements de l'Argentine. Le cas d'espèce imposait en effet un recours à l'article 224 CCE (nouvel article 347 TFUE), puisque, pour la première fois et conformément à l'hypothèse envisagée par l'article du traité, un Etat membre de la CE, en l'occurrence le Royaume-Uni, était directement impliqué. La référence à l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE), en revanche, peut surprendre au regard de la pratique antérieure⁴¹⁸.

Comment expliquer cette juxtaposition des articles 113 et 224 CEE ? Certainement par la prise en compte de l'évidente complémentarité de ces deux articles. Si l'intervention des Etats membres se justifie effectivement par des motifs politiques et économiques⁴¹⁹, privilégier l'une de ces composantes au détriment de l'autre reviendrait à ignorer voire nier le processus dans lequel s'engage, dans les faits, l'action communautaire. En effet, la sanction mise en œuvre par la Communauté européenne, qui ne peut que revêtir la forme d'une sanction économique de par la nature même de la Communauté - et qui relève donc du pilier communautaire - n'est que le fruit d'une concertation interétatique - dans le domaine de la CPE - lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures qui dépassent le cadre strictement commercial.

Au-delà de la complémentarité évoquée ci-dessus, il faut noter l'habileté avec laquelle certains Etats membres ont utilisé l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) pour se désunir de l'action commune envisagée, avec le souci toutefois de ne pas l'interférer. Le Danemark ne s'était d'ailleurs résolu à accepter l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) comme base juridique du règlement n° 877/82 que par pur pragmatisme, soucieux d'une « application uniforme » des mesures décidées dans une situation

grande importance à l'application effective et immédiate de la résolution 502 du Conseil de sécurité dans tous ces aspects ». Voy. J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., pages 225

⁴¹⁸ Cf supra. Certains y verront « l'application par excellence de la disposition » voy. notamment D. Sinou, « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », op.cit., pages 601 et s

⁴¹⁹ T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus. », op.cit., page 744

d'urgence⁴²⁰.

Cette position est en fait la traduction somme toute classique de la réticence de certains Etats à déléguer à la Communauté européenne des prérogatives considérées comme partie intégrante de leur domaine réservé. Dans le même ordre d'idée, l'Italie et l'Irlande refuseront de proroger les mesures adoptées vis à vis de l'Argentine s'appuyant sur une lecture tout à fait originale dudit article. Selon eux, si les mesures visées par celui-ci peuvent prendre la forme de restrictions économiques, il était tout à fait loisible aux Etats membres de les envisager aussi sous la forme « d'absence de restrictions ». L'article 224 CCE (nouvel article 347 TFUE) permettait ainsi à ces deux Etats de se désolidariser de l'action de leurs partenaires sans pour autant nuire à son efficacité⁴²¹.

L'affaire des Malouines, plus encore que les sanctions prises à l'encontre de la Rhodésie du Sud, marque un véritable tournant au point d'infléchir les premières réticences des Etats membres. Ceux-ci vont désormais considérer la CE comme le cadre le plus adapté pour mettre en œuvre les sanctions économiques décidées à l'ONU.

§2 : La CE cadre privilégié de mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité

La pratique communautaire en matière de sanctions économiques témoigne d'une certaine réticence des Etats membres vis à vis d'une gestion spécifiquement communautaire des situations de crise⁴²². A maintes reprises, toutes les précautions sont donc de rigueur pour s'assurer du caractère indispensable de la CPE. Il est en effet difficilement envisageable de concevoir une action sur le seul fondement de l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) lorsqu'il s'agissait d'adopter des mesures en dehors du cadre strictement commercial. Même initiée par une résolution du Conseil de sécurité, la mise en œuvre de sanctions commerciales ne peut se faire sans difficultés. Comme l'évoque Tanguy de Wilde d'Estmael, la prise de sanctions économiques ne peut être dissociée de la politique étrangère des Etats membres. Le jeu consiste alors à utiliser des

⁴²⁰ Voy. *ibidem*, page 742

⁴²¹ *Ibidem*, page 743

⁴²² Cf *supra*

instruments relevant exclusivement du cadre communautaire pour mettre en œuvre des décisions prises dans un domaine d'action propre à chacun des Etats membres. La recherche d'un fondement juridique ne peut éluder cet état de fait, par souci de cohérence mais aussi d'efficacité⁴²³.

Lorsque l'action de la Communauté européenne s'inscrit dans le domaine des résolutions du CSNU, le caractère obligatoire de celles-ci contraint non seulement les Etats membres à rechercher un consensus, mais il les conduit aussi à mieux accepter le champ communautaire comme base des mesures adoptées. Seule l'existence d'un accord unanime entre les Etats permet d'admettre de se placer dans un cadre à même de garantir une application uniforme des mesures adoptées ; une action individuelle des Etats ne pouvant répondre au souci d'efficacité et de rapidité qu'appellent les sanctions à l'égard des pays tiers. C'est notamment parce qu'il « importait de prendre des mesures urgentes et uniformes (...) que (...) les Etats membres ont décidé de recourir à l'adoption d'un règlement du Conseil en vertu du Traité » durant la crise des Malouines⁴²⁴.

Il ne fait aucun doute que les sanctions économiques font partie intégrante de la politique extérieure de la Communauté. Si les transferts de compétence des Etats membres vers la CE en matière de politique commerciale ont considérablement réduit la marge de manœuvre des Etats membres dans l'application des sanctions décidées à l'encontre d'un pays tiers, elles ont eu au moins le mérite de clarifier et de simplifier le mécanisme de recours aux sanctions. L'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) devient-il ainsi l'instrument de l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) en tant que moyen « de mettre en œuvre les sanctions décidées au préalable dans le cadre d'une politique étrangère concertée entre les Etats (...) »⁴²⁵.

Lorsque la Communauté agit sur la base d'une résolution du CSNU, le recours à l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) sert davantage à définir la stratégie à employer plus qu'elle ne permet aux Etats membres de s'accorder sur la volonté d'infliger

⁴²³ Voy. J.-L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., pages 225 et s

⁴²⁴ Règlement n°877/82 du Conseil, op.cit.

⁴²⁵ Ibidem, page 226

la sanction, puisque celle-ci s'impose à eux. C'est donc sur cette base que la CE s'appuiera à de nombreuses reprises pour fonder la mise en place de sanctions en application des résolutions du CSNU. Lors de l'invasion du Koweït par l'Irak, le règlement n°542/91⁴²⁶ pris sur le fondement de l'article 244 CEE (nouvel article 247 TFUE) précèdera même l'adoption de la résolution 661 (1990)⁴²⁷ visant à mettre en place un embargo, déjà décidé au niveau des Etats membres dans le cadre de la CPE, conformément à la résolution 660 (1990). Ces sanctions seront étendues ensuite par la résolution 670 (1990)⁴²⁸.

L'illustration de l'inflation normative prend corps dans l'attitude de la Communauté européenne face à la crise qui survient en ex-Yougoslavie au printemps de l'année 1991. Cet événement sera d'ailleurs « à l'origine d'une coopération sans équivalent dans l'histoire de la sécurité collective entre l'ONU et les organisations régionales »⁴²⁹. Sans attendre une réaction de l'ONU, la CE s'est engagée dans un long processus diplomatique pour inciter le gouvernement yougoslave à réviser sa politique face aux intentions indépendantistes de ses Etats fédérés. L'activisme de la Communauté pour tenter de résoudre la crise démontre que celle-ci ne se satisfait pas toujours du rôle de simple exécutant des décisions du CSNU.

Pour pallier l'échec des négociations avec la Yougoslavie, le Conseil européen envisage, le 28 juin 1991, à Luxembourg de suspendre toutes les aides communautaires et nationales octroyées à la Yougoslavie. Sourde aux menaces communautaires, la Yougoslavie ne se résout pas à accepter une solution négociée. Entre temps, le Conseil de sécurité adopte, le 25 septembre, la résolution 713 (1991) demandant à tous les Etats d'instaurer, sur la base du Chapitre VII, un embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie. A cet occasion, le CSNU se félicite « des efforts déployés par la Communauté européenne et ses Etats membres (...) pour rétablir le dialogue et la paix (...) » et « donne son plein appui aux efforts collectifs de paix et de dialogue déployés sous l'égide des Etats membres de la

⁴²⁶ Règlement (CEE) n° 542/91 du Conseil, du 4 mars 1991, modifiant les règlements n° 2340/90 et n° 3155/90 empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Irak et le Koweït, JO n° L-60, 7 mars 1991

⁴²⁷ S/RES/661 (1990), 6 août 1990

⁴²⁸ S/RES/660 (1990), 2 août 1990, S/RES/670 (1990), 25 septembre 1990

⁴²⁹ Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., page 78

Communauté européenne (...) »⁴³⁰.

Les Etats membres de la CE vont mettre en œuvre des sanctions à l'encontre de la Yougoslavie qui dépassent largement les prescriptions de la résolution adoptée par le CSNU. Via l'adoption du règlement n°3300/91 notamment, les Etats membres décident, sur le fondement de l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE), de suspendre toutes les concessions commerciales prévues par l'accord de coopération entre la CEE et la Yougoslavie⁴³¹, scellant définitivement la destination de la disposition du traité dans l'élaboration de sanctions économiques.

Section 2 : Le cadre juridique de l'action de L'UE après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht

L'apport du Traité sur l'UE est considérable en matière de sanctions. Non seulement le texte fixe expressément les conditions du recours à celles-ci, mais il détermine aussi la procédure à suivre pour les mettre en œuvre. Cette avancée déterminante témoigne, dans le même temps, des intentions que l'Union européenne entend jouer sur la scène internationale. Bien qu'importantes, les évolutions opérées depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (§1) ont nécessité certaines améliorations. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en avaient initiés certaines qui seront reprises, en partie, dans le Traité de Lisbonne. Ces avancées portent avant tout sur la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Union européenne, éléments indispensables à une mise en œuvre efficace des sanctions économiques (§2).

§ 1 : Les innovations issues du Traité sur l'Union européenne

Depuis le Traité de Maastricht, les sanctions adoptées par l'UE suivent des procédures prévoyant des positions communes du Conseil au titre de la PESC qui précèdent l'adoption de mesures communautaires d'application. En matière d'embargo sur

⁴³⁰ S/RES/713 (1991), 21 septembre 1991, paragraphe 1

⁴³¹ Règlement (CEE) n° 3300/91 du Conseil, du 11 novembre 1991, suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie, JO n° L-315, 15 novembre 1991, pages 1 et s

les armes et pour les restrictions à l'entrée sur le territoire des Etats membres de certains ressortissants étrangers, les positions communes de la PESC ne sont cependant suivies d'aucune mesure communautaire, en raison de la compétence réservée des Etats membres. La PESC a donc rationalisé un dispositif de mise en œuvre des résolutions au sein de l'Union (A) complété par l'élaboration de lignes directrices en vue de normaliser le processus et d'en renforcer les méthodes (B).

A- La politique étrangère et de sécurité commune ou la rationalisation du processus de mise en œuvre des résolutions

Avec l'instauration de la PESC, s'est opérée une cristallisation de la pratique antérieure à l'adoption du Traité sur l'Union européenne (1). Dans les faits, le Conseil conserve une compétence exclusive dans la mise en œuvre des sanctions économiques (2).

1- La codification de la pratique antérieure

Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 1993, l'architecture communautaire a considérablement évolué avec notamment l'apparition de ce qui est désigné comme la structure en piliers de l'Union européenne, symbole du niveau auquel les Etats membres entendent s'engager dans l'activité communautaire. Jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne et la suppression de cette architecture complexe, l'UE se caractérise par le pilier communautaire, par le pilier consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et enfin par le pilier Justice et affaires Intérieures (JAI), aujourd'hui appelé Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP).

Malgré l'existence d'un cadre institutionnel unique, cette structure a des conséquences directes sur le processus décisionnel : au système communautaire, où les décisions sont prises à la majorité qualifiée, s'oppose le mécanisme interétatique de la PESC et la règle de l'unanimité. Le maintien d'une séparation entre les affaires politiques et les affaires communautaires puise sa source dans la forte réticence des Etats membres à l'égard d'une communautarisation de la PESC, que les évolutions récentes n'ont pas suffi à

entièrement dissiper⁴³².

L'imbrication de la sphère politique avec la sphère économique appelait sans doute une réaction plus pragmatique de l'UE, davantage adaptée aux réalités du moment⁴³³. L'insertion de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE) revêt un intérêt de tout premier ordre car elle établit, faute de mieux, un lien « direct entre la PESC et les relations économiques extérieures de la Communauté [qui] contribue notamment à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale »⁴³⁴. Si celle-ci n'a pas su, ou pu, dépasser les divergences, elle aura eu le mérite de rechercher au moins la cohérence indispensable à son action, comme pouvait le laisser présager l'Acte unique européen⁴³⁵.

L'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE) dispose en effet que :

« lorsque une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du Traité sur l'Union européenne relative à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou 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. »

L'article 73 G TCE (nouvel article 75 TFUE) vise tous les cas où le Conseil, en application de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE), serait conduit à adopter des sanctions relatives aux mouvements de capitaux et aux paiements : L'article 73 G dispose

« 1-Si, dans les cas envisagés à l'article 228 A, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 228 A, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les capitaux et les paiements. 2-Sans préjudice de l'article 224 A et aussi longtemps que le Conseil n'a pas pris de mesures conformément au paragraphe I, un Etat membre peut, pour des raisons politiques graves et pour des motifs d'urgence, prendre des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et

⁴³² Cf infra

⁴³³ C. Flaesch-Mougin, « Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique extérieure de l'Union », CDE 1993, page 373

⁴³⁴ L. Weitzel, « Union européenne, Communauté européenne », in P. Léger (dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Dalloz, Paris 2000, page 1915

⁴³⁵ Voy. sur ce point J. De Ruyt, *L'acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1987, pages 227 et s

les paiements. La Commission et les Etats membres sont informés de ces mesures au plus tard le jour de leur entrée en vigueur. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider que l'Etat concerné doit modifier ou abolir les mesures en question. Le Président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises par le Conseil »⁴³⁶.

Ces dispositions sont à mettre en relation avec l'article C alinéa 2 du TUE selon lequel « l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent chacun, selon ses compétences, la mise en œuvre de ses politiques »⁴³⁷. La doctrine n'a pas vu, à juste titre, une rupture avec les pratiques antérieures qui consistaient à décider du principe même des sanctions au sein de la CPE, pour en assurer ensuite l'exécution dans le cadre communautaire, mais plutôt la codification de celles-ci via l'introduction dans le TCE de l'article 228 A (nouvel article 215 TFUE)⁴³⁸.

L'avocat général M.F.G. Jacobs avait déjà exprimé cette idée de codification de la pratique dans ses conclusions faisant suite à l'affaire *The Queen*, ex parte : *Centro-Com Srl* contre *HM Treasury* et *Bank of England*⁴³⁹.

⁴³⁶ Il semble que cette question ait fait l'objet d'une disposition distincte en raison de la réticence des ministres des Finances à l'égard de mesures susceptibles, le cas échéant, de porter atteinte à la libre circulation des capitaux Cf sur ce point J.-M. Hauptmann, « Article 73 G », in V. Constantinesco, D. Simon, R. Kovar (dir.), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 195 et s. Le nouvel article 75 TFUE est rédigé comme suit : « 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. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures afin de mettre en œuvre le cadre visé au premier alinéa. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. »

⁴³⁷ Sur la question de la cohérence, voy. notamment C. Flaesch-Mougin, « Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique extérieure de l'Union », op.cit., pages 373 et s

⁴³⁸ Voy. par exemple, E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, thèse, Paris-Nanterre, décembre 2002, page 170

⁴³⁹ Conclusions de l'avocat général M.F.G. Jacobs dans l'affaire C-124/95, *The Queen*, ex parte : *Centro-Com Srl* contre *HM Treasury* et *Bank of England*, recueil, pages 84 et s. Citées notamment par E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 171, note 44

Lors de la guerre en ex-Yougoslavie, le CSNU a adopté un grand nombre de résolutions en recherchant sans cesse à durcir les sanctions décidées un an plus tôt ; parmi celles-ci figure la résolution 757 (1992). Le Conseil de sécurité, tout en condamnant les autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et en exigeant la cessation des combats en Bosnie, adopta un embargo commercial et financier⁴⁴⁰, afin d'interdire les échanges économiques entre la CE et les républiques de Serbie et du Monténégro. Il revenait à la Cour de justice de se prononcer sur la compatibilité de mesures unilatérales prises par le Royaume-Uni limitant le déblocage de fonds en vue du paiement de produits médicaux venus d'Italie à destination d'un pays tiers, la République de Serbie et Monténégro. La fourniture de ces marchandises était tout à fait régulière au regard de la résolution 757 (1992) précitée. En effet, pour donner suite à celle-ci, la Communauté avait adopté le règlement (CEE) n° 1432/92⁴⁴¹. Or, ce texte fixait un certain nombre d'interdictions qui ne s'appliquaient ni aux produits médicaux, ni aux denrées alimentaires. La réglementation britannique était donc nettement plus contraignante.

Cet arrêt a permis à la Cour de justice de poser le cadre des sanctions prises par les Etats au regard du droit communautaire, tout en délimitant le « champ d'application du droit communautaire, eu égard aux règles de compétences relevant du droit international public »⁴⁴². Dans les conclusions relatives à l'arrêt Centro-Com, l'avocat général Jacobs estime qu'« en établissant un lien exprès avec la politique étrangère et de sécurité envisagée dans le Traité sur l'Union européenne, [l' article 228 A, complété par l'article 73 G] corrobore la thèse selon laquelle la Communauté peut adopter des mesures revêtant une dimension de politique étrangère ou de sécurité ». Et d'ajouter que « l'article 228 A a codifié une pratique fermement établie, nettement destinée à être développée davantage (...) »⁴⁴³.

La rédaction de ces deux articles ne laisse la place à aucun doute désormais : la

⁴⁴⁰ S/RES/757 (1992), 30 mai 1992, paragraphe 4 notamment

⁴⁴¹ Règlement (CEE) n°1432/92, du Conseil, du 1^{er} juin 1992 interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les républiques de Serbie et du Monténégro, JO n° L-151, 3 juin 1992, page 4, modifié par le règlement (CEE) n°2015/92 du Conseil, du 20 juillet 1992, JO n° L-205, 22 juillet 1992, page 2

⁴⁴² Y. Petit, « La Cour de justice des Communautés européennes et les rapports droit international/droit communautaire (à propos de l'arrêt du 16 juin 1998, Racke) », op.cit., page 186

⁴⁴³ Conclusions de l'avocat général M.F.G. Jacobs dans l'affaire C-124/95, op.cit., pages 99 et 100, point 42

Communauté européenne se voit reconnaître la possibilité de déployer ses instruments dans un but politique et d'éviter les incertitudes entourant la compétence communautaire en la matière⁴⁴⁴, comme ce fut le cas par le passé, notamment lors de l'affaire des Malouines.

2- L'exclusivité de fait de la compétence du Conseil

Le caractère exclusif de la compétence du Conseil est ici déterminant⁴⁴⁵. L'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE) remplace l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) lorsqu'il s'agit de réagir collectivement en vue d'adopter une ou plusieurs sanctions à l'encontre d'un pays tiers⁴⁴⁶, et ce, dans un champ d'application très large ; l'article J.1 du TUE (nouvel article 24 TFUE) dispose que le domaine d'action s'étend à « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». Cet article définit également de façon très large tous les objectifs poursuivis par la PESC. Sont ainsi visés dans le paragraphe 1, « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies », « le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes », « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies (...) », « la promotion de la coopération internationale » et « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Comme ce fut le cas par le passé, lorsque la mesure envisagée dans le cadre inter-gouvernemental a trait à un domaine relevant de la compétence de la CE, c'est aux institutions agissant au titre des Traités qu'il revient d'en assurer l'exécution. En revanche, si les mesures relèvent *spécifiquement* de la compétence des Etats membres, le droit communautaire est entièrement exclu d'un processus attaché au droit de l'UE, qui combine

⁴⁴⁴ Voy. « Le contenu du Traité de Maastricht, la nouvelle Communauté européenne », in J. Cloos, G. Reinisch, D. Vignes et J. Weyland (dir.), *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, Bruxelles 1993, pages 360 et s. Cité par T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus. », op.cit., page 747

⁴⁴⁵ Eglantine Cujo explique qu'« il s'agit de vérifier si les dispositions (...) [relatives à la] politique étrangère et de sécurité commune ou l'article 301 (ex-228 A) peuvent mettre à la charge des Etats membres une obligation de recourir au mode de réaction concerté et à la charge du Conseil une obligation d'adopter une mesure de réaction ». E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 174

⁴⁴⁶ Cf infra

décisions prises dans le cadre de la PESC et mesures d'exécution nationales⁴⁴⁷. Dans ce dernier cas de figure, la décision politique sur laquelle doit reposer la sanction économique décidée au titre de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE) semble devoir revêtir la forme d'une position commune ou d'une action commune.

Il convient alors de s'interroger sur l'exclusivité de la compétence du Conseil, et, par conséquent, sur la marge de manœuvre laissée aux Etats membres⁴⁴⁸. En d'autres termes, il convient de rechercher dans quelle mesure les Etats membres de l'Union européenne ont une obligation de se concerter et de déterminer s'ils doivent nécessairement agir dans le cadre de la PESC.

Le problème touche au processus décisionnel qui gouverne l'application des articles 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE) et 113 CEE (nouvel article 207 TFUE). Si le premier présuppose en effet une décision à l'unanimité, le second en implique une à la majorité qualifiée. En cas de mise en œuvre des résolutions du CSNU, la question se pose avant tout lorsqu'il s'agit de lever les sanctions ou aussi de dépasser les intentions affichées par le CSNU, comme ce fut le cas à propos de l'affaire des Malouines où les Etats membres ont décidé de sanctionner l'Argentine sans que le Conseil de sécurité ne le recommande⁴⁴⁹.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et l'insertion des articles 228 A TCE (nouvel article 207 TFUE) et 73 G (nouvel article 75 TFUE), il semble plus facile de déterminer si les Etats membres peuvent ou non recourir à des sanctions unilatérales et agir de manière autonome pour mettre en œuvre chacun de leur côté les sanctions décidées par l'ONU. Comme le rappelle Nicolas Angelet⁴⁵⁰, le paragraphe 2 de l'article 73 G TCE

⁴⁴⁷ Voy. E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 173. L'auteur précise que la situation la plus fréquente concerne le plus souvent les décisions relatives aux embargos sur les armes et renvoie à la position commune 95/515/PESC du 20 novembre 1995, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative au Nigeria, JO L-298 du 11 décembre 1995, pages 1 et 2

⁴⁴⁸ Il convient de rappeler que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le Conseil de l'UE agissant au titre de la PESC se substitue certes à l'action concertée des Etats membres au sein de la CEE, mais l'article 224 CEE (nouveau 347 TFUE), ou du moins sa lettre, n'a pas pour autant disparu des Traités. De ce fait, un Etat, quelques-uns, ou tous mais de façon individuelle, auront toujours la possibilité d'y recourir pour agir seuls. Voy. E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 171, note 45

⁴⁴⁹ Cf supra

⁴⁵⁰ N. Angelet, « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », op.cit., pages 523 et s

(nouvel article 75 TFUE) permet aux Etats membres d'adopter à titre provisoire des sanctions financières unilatérales - ce qui n'est d'ailleurs pas prévu par l'article 228 A (nouvel article 215 TFUE) dans le domaine strictement commercial - si une position ou action commune prévoit de prendre des mesures communautaires dans les « cas envisagés par l'article 228 A »⁴⁵¹. Or, l'article en question ajoute que cette possibilité sera offerte aux Etats « sans préjudice de l'article 224 [CEE (nouvel article 347 TFUE)] » ; ce qui signifie dès lors que les Etats devront certes se consulter, mais seulement pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté.

Une consultation ne sera pas nécessaire dans un autre but, puisque l'UE aura déjà décidé d'adopter des mesures communautaires et que la majorité qualifiée suffira au Conseil pour « modifier ou abolir les mesures » en cause. L'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) peut être donc lu comme conférant aux Etats membres la possibilité d'agir de manière unilatérale dans les cas où aucune décision de l'Union ne prévoit la mise en œuvre de mesures communautaires, et ce, quel que soit le domaine envisagé.

En supposant que les sanctions de l'UE ne trouveraient un fondement juridique que sur la seule base de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE), les Etats pourraient adopter des mesures unilatérales sans avoir tenté d'obtenir une position ou action commune de l'UE.

L'article 14 du TUE (ex-J 4, nouvel article 28 § 4 TUE) prévoit

« qu'en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil⁴⁵², les Etats membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. Les Etats membres en informent immédiatement le Conseil. »

⁴⁵¹ Il faut rappeler que selon l'article 73 G (nouveau 75 TFUE): 1-Si, dans les cas envisagés à l'article 228 A, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 228 A, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les capitaux et les paiements. 2-Sans préjudice de l'article 224 A et aussi longtemps que le Conseil n'a pas pris de mesures conformément au paragraphe 1, un Etat membre peut, pour des raisons politiques graves et pour des motifs d'urgence, prendre des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements (...). Le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider que l'Etat concerné doit modifier ou abolir les mesures en question. »

⁴⁵² Italiques ajoutées

En d'autres termes, un Etat membre sera donc libre d'agir si les circonstances l'exigent et à défaut d'une décision de l'UE. Cette solution applicable aux actions communes est transposable aux positions communes, autre décision politique sur laquelle doit reposer la sanction économique décidée au titre de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE). De surcroît, l'article 224 CEE (nouvel article 347 TFUE) envisage la consultation des Etats membres particulièrement dans le cas où l'un d'eux serait amené à adopter des mesures pour faire face à ses engagements internationaux, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Face à l'inaction ou l'action tardive de l'UE, un Etat membre serait dans l'obligation de mettre en œuvre la résolution adoptée au sein du Conseil de sécurité et entraînerait automatiquement une réaction de l'ensemble des autres Etats membres⁴⁵³.

Un autre élément de réponse est à rechercher dans l'article J.6 TUE (nouvel article 32 TFUE) selon lequel « les Etats membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur *toute*⁴⁵⁴ question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions ». Cet article n'est en fait que la traduction littérale de l'idée même de politique étrangère et de sécurité voulue par les rédacteurs du Traité. Certains auteurs en ont déduit que « la coordination interétatique [était ainsi] érigée en obligation », ce que l'on admettra bien volontiers, sans toutefois préciser la nature de celle-ci⁴⁵⁵. Il convient de se ranger alors derrière l'analyse selon laquelle il ne s'agit nullement d'une obligation de résultat, il est en effet « impossible de déduire des termes du Traité que les Etats sont dans l'obligation d'obtenir un consensus lorsqu'ils mènent les consultations pouvant aboutir à l'adoption par le Conseil de mesures de réactions »⁴⁵⁶.

Les Etats membres ont alors une obligation renforcée de se consulter, mais ils restent libres de choisir le cadre juridique dans lequel ils souhaitent mettre en œuvre les

⁴⁵³ Sur ces questions, voy. N. Angelet, « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », op.cit., pages 523 et s

⁴⁵⁴ Italique ajoutée

⁴⁵⁵ J. Auvret-Finck, « PESC, Acteurs, instruments diplomatiques et actes. Financement », Jurisclasseur Europe, volume 7, fascicule 2610, paragraphe 53, page 19

sanctions, surtout lorsque celles-ci sont décidées par le Conseil de sécurité. C'est ce qui distingue essentiellement les sanctions autonomes de l'UE de celles décidées suite à une résolution du CSNU. Dans le cas des sanctions imposées par l'ONU, les Etats membres peuvent, du moins en théorie, s'affranchir d'une décision préalable du Conseil de l'UE. La pratique montre toutefois que les Etats membres sont très enclins à favoriser une action concertée qui aboutit à l'adoption d'une mesure décidée par celui-ci⁴⁵⁷.

L'intérêt des Etats de membres de recourir au mécanisme de l'article 228 A TCE (nouvel article 207 TFUE) est, d'une part, d'assurer l'efficacité de l'action souhaitée, et d'autre part, et plus certainement, de présenter l'Union européenne comme un acteur à part entière de l'ordre international, dans la lignée de l'article 2 des dispositions communes du TUE (nouvel article 3 TUE) qui fixe l'affirmation de l'identité de l'UE sur la scène internationale comme un des objectifs majeurs « notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune(...) ». En outre, la PESC apparaît à bien des égards comme le cadre adéquat en vue de l'élaboration de sanctions, surtout lorsque celles-ci sont initiées par le CSNU. Le caractère obligatoire des résolutions doublé de l'impérieuse nécessité d'agir de concert pour assurer le respect des objectifs des Traités ne peut se réaliser pleinement qu'au travers un système dédié tout ou partie à des questions de politiques extérieures. Sur un terrain où l'unanimité ne conditionne que l'acceptation par tous du chemin à emprunter pour agir, tout en maintenant l'illusion indispensable de participer pleinement à l'élaboration d'un projet commun.

⁴⁵⁶ E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 175. L'auteur explique aussi que l'article 16 doit se comprendre comme « exigeant des Etats qu'ils recourent au cadre de la PESC plutôt qu'à l'article 297 (ex-224) CE, lequel, s'il impose une consultation, ne crée pas de synergie particulière. »

⁴⁵⁷ Voy., à titre d'exemple, O. Lhoest, « La production et le commerce des armes », RBDI 1993, pages 176 et s. Par ailleurs, les textes semblent circonscrire l'action du Conseil aux mesures « urgentes et nécessaires ». Ceci aboutit à des situations compliquées pour lesquelles la condition d'urgence ne s'est pas toujours vérifiée. Ainsi, s'agissant de l'urgence, pour faire suite à l'adoption par le CSNU de la résolution 883 (1993) (S/RES/883 (1993), 11 novembre 1993), le Conseil adopte le 29 novembre 1993, sur la base d'une position commune décidée une semaine auparavant, le règlement 3274/93 empêchant la fourniture de certains biens et services à la Libye et le règlement 3275/93 interdisant de faire droit aux demandes relatives aux contrats et opérations dont l'exécution a été affectée par la résolution 883 (1993) et les résolutions connexes. On peut d'autant plus s'interroger sur le caractère urgent des sanctions à mettre en œuvre que l'article 2 de la résolution précitée prévoyait l'entrée en vigueur des mesures prises seulement au 1^{er} décembre 1993. Il est ainsi évident que l'Union européenne disposait d'un laps de temps suffisant pour adopter des dispositions sur un autre fondement que celui de l'article 228 A TCE (nouveau 215 TFUE) en utilisant les procédures normales de décisions ; Voy. notamment F. Darribehaude, « La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., pages 238 et s

L'important transfert de compétences opéré par les Etats membres vers l'Union européenne place de toute façon celle-ci dans une quasi-obligation d'intervenir⁴⁵⁸. Non seulement une inaction de sa part fragiliserait l'ensemble du dispositif de sanctions mis en place par l'ONU, mais elle mettrait aussi les Etats membres dans une situation très inconfortable vis à vis de leurs obligations internationales.

B- L'élaboration de lignes directrices pour l'adoption des sanctions

Lors de la session du 8 décembre 2003, le Conseil de l'UE a fixé un cadre pour « la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) » dans le cadre de la PESC en élaborant les lignes directrices devant guider l'action de l'Union européenne. La partie introductive du document⁴⁵⁹ insiste sur le fait que « l'expérience considérable que possède l'Union européenne (UE) en matière de conception, de mise en œuvre, d'application et de contrôle des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a montré qu'il était souhaitable de normaliser la mise en œuvre et d'en renforcer les méthodes ».

Quant aux objectifs, le document précise que « pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions » et d'ajouter qu'« il est entendu que l'UE peut décider d'appliquer des mesures plus restrictives ».

S'agissant de la compétence de l'UE, le document se réfère explicitement aux articles 60 (ex 73G TCE, nouvel article 75 TFUE) et 301 (ex 228 A TCE, nouvel article 215 TFUE) du TCE, et mentionne également l'article 308 TCE (nouvel article 352 TFUE) en précisant que celui-ci n'aura été retenu dans les règlements concernés « que dans certains cas » et en tant que base juridique supplémentaire⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ Sur la nature de l'obligation cf supra

⁴⁵⁹ 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, Bruxelles, 2 décembre 2005, doc. n° 15114/05

⁴⁶⁰ Idem, point 44. Il faut rappeler que selon l'article 308 TCE (nouveau 352) « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées »

Le Conseil précise aussi qu'un si instrument PESC est nécessaire pour servir de base à l'action de la Communauté et interrompre ou limiter les relations commerciales avec les Etats tiers, chaque mesure prise le sera en conformité avec les règles du droit international, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, qu'elles soient prises en application d'une décision du CSNU ou selon les principes gouvernant les règles de l'OMC. Chacune d'elles devra par ailleurs s'accompagner d'une présentation du contexte juridique dans lequel lesdites mesures seront prises. Il est précisé que, « outre les dispositions pertinentes du TUE et du TCE, cet exposé [pourra] mentionner toute résolution pertinente du CSNU, ou d'autres dispositions applicables en droit international ».⁴⁶¹ En pratique, comme pour mieux légitimer son action, l'Union européenne mentionne systématiquement les résolutions du Conseil de sécurité sur lesquelles s'appuie son dispositif de coercition, qu'il s'agisse de faire une application stricte de la résolution en cause, mais aussi lorsqu'elle décide d'étendre ou de restreindre ses prescriptions⁴⁶².

Afin de renforcer l'efficacité des sanctions décidées à l'ONU, le document insiste sur le fait que l'UE devra agir « aussi vite que possible » (est essentiellement visé ici le gel d'avoirs qui commande de par sa nature l'élaboration d'un dispositif rapide). Pour ce faire, un calendrier est établi de sorte que les instruments PESC et communautaires envisagés ne soient pas élaborés trop en retard par rapport à la résolution en cause. Cette exigence de rapidité concerne également l'expiration et l'abrogation des mesures. Aux fins d'une meilleure mise en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité, le rôle des Etats membres y siégeant est-il clairement rappelé à la lumière de l'article 19 du TUE⁴⁶³.

⁴⁶¹ Ibidem, points 8 et 9

⁴⁶² Cf infra

⁴⁶³ Cf point 34. Selon l'article 19 du TUE : « 1. Les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes. Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes. 2. Sans préjudice du paragraphe 1 et de l'article 14, paragraphe 3, les Etats membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas tiennent ces derniers informés de toute question présentant un intérêt commun. Les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies ».

Le document élaboré par le Conseil fait montre d'un réel souci de délimitation du champ des compétences dévolues à la Communauté. Il est ainsi prévu que, « lorsque des mesures restrictives sont envisagées, il convient de procéder à une évaluation au cas par cas de la compétence communautaire en tenant compte des pouvoirs attribués à la Communauté par le TCE ». A défaut de compétence, il revient à chacun des Etats membres d'adopter la législation ou les mesures idoines⁴⁶⁴.

Les lignes directrices révèlent la volonté permanente, mais aussi nouvelle, de privilégier des mesures ciblées « plus efficaces que des mesures imposées sans discrimination et [qui] minimisent les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables de [certaines] politiques et actions ». A ce titre, ces sanctions dites « intelligentes », une fois prise, « devraient cibler les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions qui ont déclenché la décision de l'UE d'imposer des mesures restrictives »⁴⁶⁵. Ce sont des personnes physiques, non pas des Etats, qui sont visées par ces mesures. Ceci pose de nouvelles interrogations quant au fondement juridique des mesures à mettre en œuvre suite à une résolution du CSNU.

Les articles du Traité peuvent-ils fonder juridiquement la mise en place de sanctions prise à l'encontre de personnes physiques sans lien direct avec le gouvernement d'un Etat tiers ?⁴⁶⁶

La réponse se trouve dans l'arrêt rendu, le 21 septembre 2005, par le TPI dans

⁴⁶⁴ Cf point 45

⁴⁶⁵ Cf point 14. Il faut noter à cet égard que la mise en place en 1996 par les Nations Unies du programme « Pétrole contre nourriture » lors de la deuxième guerre du Golfe répondait à l'exigence affichée par la communauté internationale d'épargner la population des conséquences de l'embargo décidé en 1990 par la résolution 661 du CSNU et matérialisait déjà le souhait de la Communauté internationale d'épargner les populations des Etats ciblés par les sanctions. Le programme, né de la résolution 986 (1995) (S/RES/986 (1995), du 15 avril 1995) pour « répondre à titre de mesure temporaire aux besoins humanitaires du peuple irakien », devait permettre à l'Etat irakien d'échanger du pétrole brut contre des denrées de première nécessité sous le contrôle de l'Organisation des Nations Unies (ONU), afin que sa population souffre moins de l'embargo. Pourtant, le journal irakien Al Mada mettra à jour en janvier 2004 un vaste détournement de fonds dans le cadre du programme impliquant plusieurs personnalités politiques et certains membres des Nations Unies

⁴⁶⁶ Voy. notamment P.-J. Kuijper, « Les modalités des sanctions », in I. Pingel (dir), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, op.cit., page 89

l'affaire Kadi contre Conseil et Commission⁴⁶⁷. En matière de lutte contre le terrorisme, le CSNU a édicté toute une série de résolutions visant à identifier les réseaux terroristes et à régulièrement dresser, sur leur base, les listes des organisations concernées⁴⁶⁸. Le requérant figure sur une des listes établis par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité et reprise à l'identique par un règlement du Conseil⁴⁶⁹. Amené à se prononcer sur la compétence de la Communauté pour assurer l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité, mais aussi sur la légalité du texte pris par le Conseil, le TPI estime à propos de la base juridique choisi que :

« il y a lieu de tenir compte de *la passerelle* spécifiquement établie, lors de la révision résultant du Traité de Maastricht, *entre les actions de la Communauté portant sanctions économiques* au titre des articles 60 CE et 301 CE *et les objectifs du Traité UE* en matière de relations extérieures.

(...)

« que le recours à la base juridique cumulée des articles 60 CE 301 CE et 308 CE *permet de réaliser, en matière de sanctions économiques et financières, l'objectif poursuivi dans le cadre de la PESC* par l'Union et ses Etats membres, tel qu'il est exprimé dans une position commune ou une action commune, *nonobstant l'absence d'attribution expresse à la Communauté* des pouvoirs de sanctions économiques et financières visant des individus ou entités ne présentant aucun lien suffisant avec un pays déterminé. »

Et de conclure :

« Dans ce contexte, le recours à l'article 308 CE, afin de compléter les pouvoirs de sanctions économiques et financières conférés à la Communauté par les articles 60 CE et 301 CE, *est justifié par la considération que, dans le monde actuel, les Etats ne peuvent plus être considérés comme la seule source des menaces à la paix et à la sécurité internationale*. Pas plus que la Communauté internationale, l'Union et son pilier communautaire ne

⁴⁶⁷ Arrêt du TPI Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'UE et Commission, aff. n° T-315/01, op.cit., pages 3659 et s, ainsi que l'arrêt Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'UE et Commission, op.cit., pages 3533 et s

⁴⁶⁸ Voy les résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) et 1726 (2006) (S/S/RES/1267 (1999), 15 octobre 1999, S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001, et S/RES 1726 (2006), 15 décembre 2006)

⁴⁶⁹ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, JO L-139 du 29 mai 2002, page 1. Ce texte fait suite à l'adoption de la résolution 1390 (2002), S/RES/1390/2002, du 16 janvier 2002

sauraient être empêchés *de s'adapter* à ces nouvelles menaces (...). »⁴⁷⁰

La nécessité d'adapter la réaction de l'Union européenne aux menaces actuelles suffit à ce que le TPI fasse de l'article 308 TCE⁴⁷¹ (nouvel article 352 TFUE) le pont indispensable entre les mesures prises dans le cadre de la PESC et la réglementation, c'est-à-dire le lien entre les objectifs de l'Union et les moyens pour les mettre en œuvre⁴⁷². S'agissant de la détermination du fondement juridique relatif aux sanctions adoptées à l'encontre de personnes physiques n'ayant aucun lien direct avec les gouvernements des Etats tiers sanctionnés, l'apport de l'arrêt n'est donc pas négligeable. Non seulement parce qu'il complète l'éventail juridique dont dispose l'Union européenne, en justifiant l'étendue de son action pour des raisons purement pratiques, mais aussi parce qu'il inscrit sa démarche dans celle désormais classique de la part du juge communautaire d'offrir à l'Union européenne les moyens de son action, au détour d'une interprétation souvent très libre des dispositions du Traité.

La CJ, saisie d'un pourvoi, s'est aussi prononcée sur la problématique liée à la détermination de la base juridique pertinente des « smart sanctions » adoptées en l'espèce. Si le TPI « a conclu à l'application combinée des articles 60, 301 et 308 CE, en vue d'établir la compétence communautaire (...), pour mettre en œuvre des sanctions ciblées à l'égard des personnes et entités figurant sur les *black lists* »⁴⁷³, la Cour de justice écarte cette possibilité. Pour la CJ, en premier lieu, les articles 60 et 301 TCE (nouveaux articles 75 et 207 TFUE) ne permettent pas d'adopter de telles sanctions qui ne visent pas un Etat tiers mais des individus.

Ainsi, le but et l'objet du règlement communautaire empêchent de considérer que le texte « porte spécifiquement sur les échanges internationaux en ce qu'il serait

⁴⁷⁰ Cf points 119 à 131 de l'arrêt. Italiques ajoutées

⁴⁷¹ L'article 308 TCE disposait que « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des *objets* de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ». Italique ajoutée

⁴⁷² D. Simon et A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », op.cit., page 6

⁴⁷³ Idem

essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir les échanges commerciaux »⁴⁷⁴, de sorte que le règlement en cause ne saurait trouver de fondement sur les articles 60 et 301 TCE (nouveaux articles 75 et 207 TFUE) qui régissent la compétence communautaire en matière de politique commerciale commune⁴⁷⁵. Comme le rappelle Denys Simon, une fois cette affirmation posée, « il restait alors à déterminer si l'article 308 pouvait être appelé à la rescousse, (...) »⁴⁷⁶. L'analyse de la Cour s'inscrit en totale opposition avec celle du TPI. Elle considère que

« [l]a coexistence de l'Union et de la Communauté en tant qu'ordres juridiques intégrés mais distincts ainsi que l'architecture constitutionnelle des piliers, voulues par les auteurs des traités actuellement en vigueur, relevées à juste titre par le Tribunal aux points 120 de l'arrêt attaqué Kadi et 156 de l'arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat, constituent en outre des considérations de nature institutionnelle militant contre une extension de ladite passerelle à des articles du traité CE autres que ceux avec lesquels celle-ci établit un lien de façon expresse. »⁴⁷⁷

Pour la Cour donc, l'architecture en piliers révèle les intentions des rédacteurs du Traité de faire coexister l'Union européenne et la Communauté en tant qu'ordre juridique distincts de sorte que l'article 308 TCE (nouveau 352 TFUE) ne peut servir de passerelle entre le pilier communautaire et le pilier PESC. A l'appui de son argumentation, le juge procède à une analyse littérale de l'article en question et estime que les termes « objets de la Communauté », visés par l'article, ne seraient être confondus avec les objectifs du Traité et notamment ceux de l'article 2 TUE (nouveau 3 TUE). Pour le TPI, le recours à l'article 308 (nouvel article 352 TFUE) se justifiait par la nécessité d'atteindre les objectifs du TUE en matière des relations extérieures et notamment l'objectif de la PESC visé par le règlement objet du litige. A cette conclusion, la Cour répond

« (...) qu'une telle conception se heurte au libellé même de l'article 308 CE.

⁴⁷⁴ Arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation, op.cit., recueil, page 6469, point 185

⁴⁷⁵ Ibidem, point 187

⁴⁷⁶ D. Simon et A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », op.cit., page 6

⁴⁷⁷ Ibidem, point 202

En effet, un recours à cette disposition requiert que l'action envisagée, d'une part, ait trait au «fonctionnement du marché commun» et, d'autre part, vise à réaliser « l'un des objets de la Communauté ».

Or, cette dernière notion, eu égard à ses termes clairs et précis, ne saurait en aucun cas être comprise comme incluant les objectifs de la PESC. »⁴⁷⁸

Le traité ne semble offrir aucune solution adaptée permettant à la Communauté européenne de mettre en œuvre les objectifs de la PESC définis par les positions communes. Pour sortir de l'impasse, la Cour va admettre que l'article 308 TCE (nouvel article 352 TFUE) peut être utilisé de façon à suppléer les articles 60 et 301 TCE (nouveaux articles 75 et 207 TFUE). Pour la CJ,

« [L]es articles 60 CE et 301 CE ne prévoyant toutefois pas de pouvoirs d'action exprès ou implicites pour imposer de telles mesures à des destinataires n'ayant aucun lien avec le régime dirigeant d'un pays tiers tels que ceux visés par le règlement litigieux, cette absence de pouvoir, due aux limitations du champ d'application *ratione personae* desdites dispositions, pouvait être suppléée en recourant à l'article 308 CE en tant que base juridique dudit règlement en sus des deux premiers articles fondant cet acte du point de vue de sa portée matérielle, pourvu toutefois que les autres conditions auxquelles l'applicabilité de l'article 308 CE est assujettie aient été remplies. »⁴⁷⁹

La Cour considère que les articles 60 CE et 301 CE (nouveaux articles 75 et 207 TFUE) révèlent l'objectif de rendre possible l'adoption de mesures décidées dans le cadre de la PESC par des instruments communautaires. Or, selon la Cour de justice, cet « objectif peut être considéré comme constituant un objet de la Communauté au sens de l'article 308 CE »⁴⁸⁰ ! Comme le TPI avant elle, la Cour admet, par des voies détournées, que les trois articles combinés peuvent servir de base juridique au règlement communautaire objet du litige. Finalement, la CJ conclut que ce dernier empêche une atteinte à la libre circulation des capitaux que des mesures unilatérales des Etats membres auraient été susceptibles de créer. Le lien entre l'article 308 CE (nouvel article 352 TFUE) et le fonctionnement du marché intérieur ainsi établi suffit à justifier l'existence de la mesure objet du différend.

⁴⁷⁸ Ibidem, points 199 à 201

⁴⁷⁹ Ibidem, point 216

⁴⁸⁰ Ibidem, point 227

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'article 215 § 2 TFUE autorise le Conseil à adopter des sanctions visant des individus en disposant que

« [L]orsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. »⁴⁸¹

Cet ajout s'avère d'autant plus nécessaire que la nouvelle rédaction de l'article 308 TCE empêche de concevoir la disposition comme une passerelle entre la PESC et les politiques communes. Le nouvel article 352 TFUE paragraphe 4 dispose que

« le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne ».

§2 : Cohérence et lisibilité de l'action extérieure de l'UE : les avancées du Traité Constitutionnel et du Traité de Lisbonne

Les apports du Traité sur l'Union européenne se sont avérés essentiels pour donner à l'Union européenne une assise juridique lui permettant de mettre en œuvre les sanctions économiques en exécution des résolutions du Conseil de sécurité. Bien qu'essentielles, ces innovations devaient s'accompagner d'outils conférant à l'action de l'UE plus de cohérence et une plus grande lisibilité. C'est le Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui lance véritablement cette initiative (A). Le rejet du texte n'aura pas suffi à supprimer cette ambition, le Traité de Lisbonne en ayant largement repris le contenu (B).

A- Les avancées opérées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le 29 octobre 2004, a été signé le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » (ci-après « Traité Constitutionnel ») destiné à se substituer aux Traités actuels, son entrée en vigueur étant subordonnée à la ratification par l'ensemble des vingt-cinq pays membres de l'Union. Le rejet du texte par la France, suite au référendum du 29 mai 2005,

⁴⁸¹ Voy. D. Simon et A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », op.cit., note 20, page 7

et les résultats de la consultation néerlandaise, trois jours après, semblaient condamner les avancées dans lesquelles le Traité s'était engagé. Tout indique à l'époque que l'occasion a été manquée d'apporter plus de cohérence à l'action extérieure de l'Union européenne. Le Groupe de travail VII, en charge des questions liées à l'action extérieure, insiste sur cette nécessité. Le rapport final du Groupe consacre un chapitre à cette question, intitulé « cohérence et efficacité de l'action ». Il indique

« que, pour optimiser son influence sur la scène mondiale, l'Union devait recourir à tous ses instruments, tant politiques qu'économiques, en veillant à leur coordination et à leur complémentarité. (...) [U]ne approche cohérente dans les relations internationales renforçait la crédibilité de l'Union vis-à-vis de ses partenaires. »⁴⁸²

S'agissant des sanctions économiques, l'ensemble paraissait se doter d'une cohérence accrue via l'insertion, dans le Traité, de l'article III-322 qui regroupe l'ensemble des « mesures restrictives » susceptibles d'être mises en place par l'UE. Sous cet intitulé, cet article dispose que :

« 1- Lorsqu'une décision européenne, adoptée conformément au chapitre II, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangère de l'Union et de la Commission, adopte les règlements ou décisions nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2- Lorsqu'une décision européenne, adoptée conformément au chapitre II, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

3- Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques »

Plusieurs éléments sont à retirer de cette disposition, simple en la forme, mais qui aurait eu vocation à apporter une lisibilité indispensable à l'action extérieure de l'UE. En cela, l'institution d'un ministre des affaires étrangères de l'Union apparaissait comme une

⁴⁸² Rapport final du Groupe de travail VII, « Action extérieure de l'Union européenne », du 16 décembre 2002, doc. CONV 459/02, pages 16 et s, disponible sur le site <http://european-convention.eu.int>

avancée très significative. Le Traité d'Amsterdam⁴⁸³ avait opéré en ce sens un premier pas avec l'institution du Haut représentant pour la PESC incarné par le secrétaire général du Conseil. Même si de nombreux points communs unissent les deux fonctions, le ministre des affaires étrangères de l'Union se voyait octroyer pourtant des compétences bien plus élargies que celles dévolues au Haut représentant pour la PESC⁴⁸⁴. Cette innovation du Traité n'aurait pas seulement « personnifié la politique externe »⁴⁸⁵ de l'UE, elle aurait aussi contribué au renforcement de la cohésion de la politique extérieure d'une Union, dès lors bien plus audible⁴⁸⁶. Dans son rapport sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, le député européen Armin Laschet revient sur le rôle clé que serait amené à jouer le futur ministre des affaires étrangères à la tête de délégation de l'Union au sein de l'ONU⁴⁸⁷. Au moment où l'ONU et l'UE envisageaient en parallèle des réformes structurelles d'envergure, le ministre apparaissait comme acteur essentiel d'un processus capable « de donner plus de visibilité, de cohérence et de transparence aux relations entre l'Union européenne et les Nations Unies et de renforcer le poids politique de l'Union européenne dans le système des Nations Unies. »⁴⁸⁸

Pourtant, s'il semble acquis que le Traité aurait permis à l'UE de jouir d'une visibilité renforcée, surtout auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁸⁹, la matérialisation textuelle, au profit du ministre des affaires étrangères, de la pratique antérieure qui consistait à donner au Haut représentant pour la PESC ou à la Présidence de

⁴⁸³ Le Traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 après ratification de l'ensemble des Etats membres

⁴⁸⁴ D. Féraille, « Le renforcement de la cohérence externe », in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, PUS, Strasbourg 2005, pages 97 et s

⁴⁸⁵ Ibidem, page 98

⁴⁸⁶ Pour Christian Mestre, l'instauration du ministre des affaires étrangères souligne la « volonté de rapprocher la position des Etats membres et de permettre enfin l'émergence d'une politique extérieure européen propre à l'Union ou plus précisément d'une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (...) ». Voy. C. Mestre « La Commission européenne », in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, op.cit., page 169

⁴⁸⁷ Selon l'article III-327, « 1- L'Union établit toute coopération utile avec les organes des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, (...). 2- Le ministre des Affaires étrangères de l'Union et la Commission sont chargés de la mise en œuvre du présent article ». Quant à l'article III-328, il établit que : « 1- Les délégations de l'Union (...) auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union. 2- Les délégations sont placées sous l'autorité du ministre des affaires étrangères de l'Union (...) »

⁴⁸⁸ Voy. le rapport du Parlement européen sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies de la Commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, 16 décembre 2003, doc. n°A5-0480/200, PE 329.306 (A. Laschet, rapporteur), page 20. Cité par A. Hamonic, « L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel op.cit., page 94

l'Union « un droit de parole ponctuel au Conseil de sécurité »⁴⁹⁰ aurait contribué largement au renforcement de la cohésion recherchée au sein même de cet organe. Le troisième paragraphe de l'article III-305 alinéa 2 indiquait à cette fin que :

« Lorsque l'Union a défini une position sur un thème de l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations Unies, les Etats membres qui y siègent demandent que le ministre des Affaires étrangères de l'Union soit invité à présenter la position de l'Union ».

Il ne s'agit pas ici de verser dans un angélisme béat en ignorant les insuffisances du « Traité constitutionnel » en matière d'incitation à la coopération entre Etats membres⁴⁹¹. Dans ce cadre pourtant, cette disposition du Traité impliquait nécessairement une concertation de tous les acteurs européens en préalable à toute initiative de l'ONU. En effet, le ministre des Affaires étrangères n'aurait pu agir qu'en simple rapporteur d'une volonté, sinon unanime, au moins acceptée par tous. Ceci aurait entraîné une réaction plus rapide et plus adaptée aux exigences des prescriptions d'un texte de Conseil de sécurité. Dans l'exercice de mise en œuvre des résolutions du CSNU, le lien entre le ministre des Affaires étrangères et tous les organes ou institutions de l'UE⁴⁹² aurait donc grandement participé à simplifier une tâche intrinsèquement complexe.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait certainement parfait l'évolution amorcée par le Traité de Maastricht. En supprimant l'architecture en piliers, le Traité aurait définitivement mis les moyens du premier pilier (le pilier communautaire) au service des objectifs du second (le pilier PESC), terrain privilégié de l'action de l'Union européenne dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Or, avec le rejet du texte s'évapore l'idée d'une suppression des trois piliers qui aurait eu une incidence essentielle en matière de politique étrangère et de sécurité commune notamment⁴⁹³. Le cours des événements va donner encore plus de relief à cette affirmation, le Traité de Lisbonne n'ayant pas réussi à vaincre le scepticisme des Etats membres décidés à maintenir

⁴⁸⁹ D. Féraïlle, « Le renforcement de la cohérence externe », op.cit., pages 97 et s

⁴⁹⁰ A. Hamonic, « L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel », op.cit., page 97

⁴⁹¹ Ibidem., pages 141 et s

⁴⁹² D. Féraïlle, « Le renforcement de la cohérence externe », op.cit., page 98

⁴⁹³ Voy. D. Féraïlle, « Le renforcement de la cohérence externe », op.cit., page 95

la politique étrangère dans son isolement. Plus généralement, l'article I-3 § 4 dégagait des horizons encore plus larges que ceux ouverts par le Traité sur l'Union européenne. En disposant que « l'Union contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect de la Charte des Nations Unies », le champ des objectifs de l'Union s'élargit. L'ensemble aurait gagné en cohérence pour ne pas dire en cohésion.

B- Le Traité de Lisbonne ou la recherche d'un compromis

Le refus français et néerlandais de ratifier le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a conduit les Etats membres à rechercher une solution acceptable par l'ensemble des Etats. Cette démarche conduit le Conseil européen à réfléchir à l'élaboration d'un texte débarrassé des points sujets à controverse ; celui-ci doit pouvoir pallier l'abandon programmé d'une Constitution en reprenant les principes du texte rejeté par la France et les Pays-Bas. C'est sur cette base que s'engagent les travaux de la Conférence Intergouvernementale, le 23 juillet 2007. Il s'agit alors de donner naissance à un acte visant à « modifier » les Traités en vigueur et non plus de les remplacer par une « Constitution ». Après avoir donné leur accord au nouveau texte, le 18 octobre 2007, les Chefs d'Etat et de gouvernements signent le Traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007.

Soumis à ratification, le texte est à nouveau rejeté suite au référendum organisé en Irlande le 12 juin 2008. Il faut attendre une nouvelle consultation en octobre 2009 pour que le Traité de Lisbonne soit définitivement acceptée par l'Irlande⁴⁹⁴. Un long processus de ratification du Traité s'achève, le 3 novembre 2009, avec la République tchèque, dernier Etat des vingt-sept Etats membres à l'avoir ratifié. L'élément le plus marquant est la reprise par le Traité de Lisbonne de la reconnaissance à l'Union européenne d'une personnalité

⁴⁹⁴ Le référendum en Irlande se solde, le 3 novembre 2009, par une large majorité en faveur de la ratification avec plus de 67% de oui pour un taux de participation de 59%

juridique. Sans analyser plus en détails les contours de cette question importante⁴⁹⁵, il faut noter que cette innovation induit une conséquence majeure : la suppression de la structure en piliers déjà initiée par le « Traité constitutionnel »⁴⁹⁶. La restructuration de l'architecture organique s'annonce comme une avancée considérable pour l'Union européenne. Non seulement elle permet une simplification des procédures de décision souvent complexes, mais elle offre aussi une meilleure lisibilité à l'ensemble.

Jusqu'ici la Communauté européenne et l'Union européenne ont coexisté dans un ensemble de règles et de procédures propres à chacune, sans tenir compte du fait que la ligne de démarcation entre les matières n'était pas totalement étanche en raison d'une interdépendance des domaines qui relèvent de plusieurs piliers. Le Traité de Lisbonne a poursuivi l'entreprise amorcée par le « Traité constitutionnel » reprenant même certaines imperfections. Le « Traité constitutionnel » n'avait pas prévu d'accompagner la suppression des trois piliers par la mise en place d'une procédure unique pour l'ensemble des domaines. D'après ce texte, chacun aurait conservé des procédures et un régime juridique propre. Le Traité de Lisbonne améliore quelque peu le dispositif sans aller au bout de la démarche.

Ainsi, les matières de la PESC correspondent au domaine d'intervention du Conseil de sécurité. Cette politique n'a pas profité du même élan de communautarisation que le troisième pilier relatif à la coopération en matière de police et de justice pénale. Si les matières relevant du « troisième pilier seront désormais traitées – sous réserve de quelques spécificités dues au caractère sensible de ces matières- sur le mode communautaire », la PESC « continue à comporter nombre de caractéristiques de la coopération intergouvernementale, en ce qui concerne le processus de décision, les relations inter-institutionnelles [et] les instruments juridiques (...) »⁴⁹⁷. La PESC apparaît alors comme un îlot intergouvernemental noyé dans un système intégré.

Le flou est entretenu autour de la notion d'action extérieure puisque on distingue désormais l'action extérieure dans le cadre de la PESC (contenues dans le titre V du TUE)

⁴⁹⁵ Cela fera l'objet de développements ultérieurs. Cf infra

⁴⁹⁶ Cf supra

de l'action extérieure de l'Union dans les domaines autres que celui de la politique étrangère et de sécurité commune, contenues dans la cinquième partie du TFUE. Dans la logique selon laquelle le TFUE assure la mise en œuvre des principes énoncés dans le TUE, la déduction s'impose que la PESC ne possède pas un socle textuel à même d'assurer sa réalisation concrète ou effective, au point que la répartition opérée par les textes contribue « à maintenir la PESC du côté des principes plutôt que de l'effectivité »⁴⁹⁸. Tous ces facteurs entretiennent les difficultés d'interprétation d'un domaine difficile à cerner ; la rédaction d'un texte nouveau a souffert des hésitations politiques entourant la négociation pourtant guidée par un souci de cohérence. L'article 23 du TUE révèle cette intention, en énonçant que

« l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence à cet effet »⁴⁹⁹

La disparition seulement partielle de la structure en piliers limite l'objectif de cohérence et de lisibilité de l'action extérieure de l'UE. Cela procède d'un nécessaire compromis entre partisans d'une compétence limitée de l'UE et partisans d'une évolution aboutie. De façon générale, les Etats membres ont tenté de limiter le plus possible la compétence européenne en matière de PESC, l'article 40 TUE s'évertuant à cloisonner strictement les dispositions PESC et celles relevant du TFUE. L'article 40 dispose en effet que

« [l]a mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les Traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Ce cloisonnement s'accommode assez mal du souci de cohérence affiché par les textes, sachant que « les actions PESC et TFUE empiètent l'une sur l'autre [et] sont donc

⁴⁹⁷ M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne - Les nouveaux Traités européens*, op.cit., pages XIII et XIV

⁴⁹⁸ P. Maddalon, « L'action extérieure de l'Union européenne », Europe, novembre 2008, page 62

susceptibles de s'opposer (...) »⁵⁰⁰. L'article 32 TUE tente toutefois d'apporter des réponses à ses insuffisances en disposant que

« [a]vant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque Etat membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil ».

Or, l'article 32 TUE oblige les Etats membres à se consulter avant d'entreprendre quelconque action relevant de la compétence étatique et peut être lu en combinaison avec l'article 24 paragraphe 3 TUE selon lequel,

« [I]es Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Les Etats membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales ».

La consultation imposée par l'article 32 ne s'opère plus une fois les mécanismes de la PESC enclenchés, mais avant l'adoption de tout acte pris par l'UE. Cet article est décisif en matière de sanctions économiques, même si celles-ci s'inscrivent dans une procédure prévoyant des positions communes du Conseil au titre de la PESC précédant l'adoption des mesures communautaires d'application, ce qui renforce l'obligation de consultation évoquée précédemment⁵⁰¹.

Cependant, c'est avant tout la mise en place de nouvelles structures au sein de l'UE qui tend à renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action extérieure de l'Union européenne. A ce titre, la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est loin d'être négligeable. L'article 27 alinéa 2 TUE indique que

« le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le

⁴⁹⁹ Cet article doit être lu avec l'article 26 §2 TUE qui dispose, dans le cadre de la PESC, que « Le Conseil et le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union »

⁵⁰⁰ P. Maddalon, « L'action extérieure de l'Union européenne », op.cit., page 62

⁵⁰¹ Cf supra

dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. »

Ceci induit une recherche préalable de consensus entre Etats membres qui rend, de fait, l'application d'une résolution plus facile une fois que la voix de l'UE a pu être exprimée.

En vertu de l'article 27 § 3, le Haut représentant est par ailleurs assisté par le service européen de l'action extérieure (SEAE) dont la mise en place avait déjà été prévue à l'article III-296 du « Traité constitutionnel ». Le SEAE dote pour la première fois l'UE d'un outil d'analyse commun très utile au mandat du haut représentant dans le but « notamment de créer une culture diplomatique commune à l'UE et à ses Etats membres »⁵⁰². Le rôle du SEAE s'avère déterminant au niveau de la coopération de l'UE avec ses partenaires internationaux mais aussi au sein de l'Union européenne, sa vocation étant de rendre les relations de l'Union européenne plus lisibles mais aussi plus cohérentes. Pour cela, il est prévu que le SEAE regroupe les services extérieurs de la Commission européenne, du Secrétariat du Conseil et des Etats membres, par la voie diplomatique pour ces derniers.

Le démarrage du SEAE, qui intervient en décembre 2010, devra faire oublier les tiraillements institutionnels observés au sein de l'UE. Le Traité de Lisbonne n'apportant que très peu d'éléments de définition sur le rôle du Haut représentant et du SEAE, il revenait aux organes de l'UE de déterminer en application du mécanisme de la codécision le statut du service et l'étendue de ses prérogatives. Le 26 avril 2010, les ministres des Affaires étrangères de l'UE parviennent à un accord quant à l'organisation et au fonctionnement du SEAE qui se heurte d'emblée à l'opposition du Parlement. L'assemblée souhaite un rattachement total à la Commission afin renforcer l'aspect communautaire de la structure par crainte d'un inter-gouvernementalisme trop appuyé et demande un plus grand contrôle sur le budget et la politique du SEAE.

Un compromis est finalement trouvé, le 26 juillet 2010, sans que les prétentions du

⁵⁰² P. Maddelon, « L'action extérieure de l'Union européenne », op.cit., page 64

Parlement européen soient entièrement satisfaites⁵⁰³. La décision donne toutefois au SEAE les moyens de réaliser la cohérence de l'action extérieure européenne. L'organisation de l'administration centrale du SEAE contribue à cette ambition, eu égard à sa composition faite notamment de « directions générales constituées de bureaux géographiques couvrant tous les pays et régions du monde, ainsi que de bureaux multilatéraux et thématiques »⁵⁰⁴. La création d'un département de planification stratégique et d'un département chargé des relations interinstitutionnelles doit améliorer la lisibilité de la politique européenne en lui insufflant une approche coordonnée. Le SEAE est par ailleurs entièrement composé d'agents provenant des services du Secrétariat du Conseil, de la Commission et des Etats membres conformément à l'article 27 § 3 du TUE, qui assure au service diplomatique européen une mixité de pratiques institutionnelles dont l'UE peut puiser une culture diplomatique propre.

Les activités du Haut représentant s'exercent en concurrence de celles du Président du Conseil européen, l'article 15 TUE prévoyant que ce dernier « (...) assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Si tous deux sont en charge de la représentation extérieure dans les domaines de la PESC, le rôle du Haut représentant semble être davantage un rôle d'exécution. En outre, le Haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères et devient, aussi, l'un des vice-présidents de la Commission ; cette fonction opère un lien institutionnel entre la PESC et les politiques communes et établit une relation sinon importante du moins permanente entre les deux organes. Le travail commun né de cette qualité « peut susciter, sinon une convergence de vues systématique, du moins de habitudes de travail propices à un certain rapprochement »⁵⁰⁵ ce qui est loin d'être négligeable dans l'optique affichée de parfaire la cohérence de l'action extérieure.

Sur le plan décisionnel, l'article 31 § 2 TUE dispose que le Conseil statue à la

⁵⁰³ Décision n°2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JO n°L-201, 3 août 2010, pages 30 à 40

⁵⁰⁴ Article 4 § 1 de la décision précitée

majorité qualifiée « lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1 ». Or, les intérêts et objectifs stratégiques en cause sont identifiés sur la base des principes et objectifs énumérés à l'article 21 TUE. Selon ce dernier,

« l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies ».

La communautarisation du second pilier est ici très marquée. L'exigence de l'unanimité n'est plus requise lorsqu'il s'agit d'adopter une position ou une action commune en préalable à une sanction économique décidée au Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union ayant choisi de « favorise[r] des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies ». Toutefois, un membre du Conseil peut pour des raisons de politique nationale vitales, s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée. Si aucune solution acceptable pour l'Etat membre en cause n'a été trouvée par l'entremise du Haut représentant, le Conseil pourra demander à ce que la question en cause soit finalement adoptée à l'unanimité⁵⁰⁶. La solution apparaît quelque peu délicate dans la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité, l'Etat membre concerné ne pouvant exciper d'un intérêt de politique nationale pour s'affranchir de l'obligation qu'il tient des dispositions de la Charte des Nations Unies.

Le titre VI du TFUE relatif aux « relations de l'Union avec les organisations internationales et les pays tiers et délégations de l'Union » prévoit à l'article 220 alinéa

⁵⁰⁵ Idem

premier que « l'Union établit toute coopération utile avec les organes des Nations unies et de leurs institutions spécialisées (...) » avant d'ajouter à l'alinéa suivant que « le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission [dont le Haut représentant est le vice-président] sont chargés de la mise en œuvre de cet article ».

Il est utile d'observer que les rédacteurs du TFUE ont repris, à l'article 34 TUE, les dispositions énoncées à l'article III-305 du « Traité constitutionnel » qui prévoyait, comme indiqué précédemment, que le ministre des affaires étrangères de l'UE - désormais le Haut représentant - puisse prendre la parole au sein du Conseil de sécurité pour exprimer la position adoptée par les Etats membres de l'UE, sur demande de ceux qui y siègent, notamment la France et le Royaume-Uni, membres permanents du Conseil de sécurité⁵⁰⁷.

Un point particulier est en ce sens remarquable. Il concerne le maintien TUE du passage, introduit lors de la rédaction du « Traité constitutionnel », prévoyant que les Etats membres de l'UE membres du Conseil de sécurité défendent les positions et les intérêts de l'Union « sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies ». Les Etats concernés pourront interpréter cette disposition de façon très large⁵⁰⁸, la pratique attestant du fait que les Etats membres de l'UE siégeant au Conseil de sécurité privilégient avant tout leurs propres intérêts et non pas ceux de l'Union.

⁵⁰⁶ Article 31 § 2

⁵⁰⁷ L'article 34 alinéa 2 prévoit: « Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les Etats membres représentés dans des conférences internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le Haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun. Les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres ainsi que le Haut représentant pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies. Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations Unies, les Etats membres qui y siègent demandent que le Haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union »

⁵⁰⁸ Voy. aussi la déclaration n°14 sur la PESC, annexée au TUE

Chapitre 2 : L'élaboration de principes guidant l'Union européenne dans l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité

Au-delà des textes, la CE a tenté de justifier l'adoption de sanctions économiques à l'encontre des Etats tiers sur la base de principes considérés comme essentiels. Si l'attachement à ces principes n'a pas suffi, jusqu'ici, à satisfaire cette ambition, une étude circonstanciée, plus prospective que descriptive, s'impose afin de comprendre les enjeux attachés à cette question. Avec l'adoption du traité de Lisbonne, l'Union européenne réaffirme son attachement à ces principes avec vigueur, de sorte qu'il apparait indispensable de s'interroger sur leur capacité réelle à fonder, juridiquement, l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité imposant ce type de mesures. Historiquement, le principe de solidarité a été le premier à être invoqué et fera l'objet de la première analyse (Section 1). Les seconds, étudiés ensuite, sont relatifs à la démocratie et à l'Etat de droit (Section 2).

Section 1 : L'invocation du principe de solidarité

La solidarité est très présente au sein du Traite de Lisbonne, le terme et ses dérivés figurant dans la plupart des domaines couverts par le texte, preuve de l'attachement de l'Union à ce qu'elle véhicule. Le principe de solidarité est un des principes fondateurs de l'Union européenne. Evoqué par les Etats membres lors du conflit entre le Royaume-Uni et l'Argentine en 1982⁵⁰⁹, ce principe apparait comme la base sur laquelle repose la construction européenne et se décline à l'ensemble des politiques européennes, dans toutes ses variantes (§1). Pourtant, même si le principe de solidarité imprègne l'ensemble de la structure de l'Union, il ne semble pas constituer isolément une base juridique suffisante

⁵⁰⁹ Voy. par exemple, F. Darribehaude, « La participation de la communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., pages 123 et s

pour justifier la mise en œuvre par l'Union européenne de sanctions économiques à l'encontre d'Etats tiers (§2)

§1 : Le principe de solidarité : socle de la construction de l'Union européenne et moteur de son développement

La solidarité entre les Etats membres est un principe clé de la construction européenne et a pu à ce titre être invoquée comme une base du fondement de l'engagement de l'Union européenne dans l'élaboration de sanctions économiques⁵¹⁰. Le principe est énoncé, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à l'article 3 du TUE dans un cadre bien défini :

« 1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. (...). 3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres ».

Le principe de solidarité est bien ancré dans l'histoire de la construction européenne. jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, le troisième paragraphe de l'article 1 du TUE (ex- article A) disposait en effet que :

« L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et *solidaire les relations entre les Etats membres* et entre leurs peuples. »

Reconnu comme un principe général du droit communautaire par la Cour de justice⁵¹¹, ce principe de solidarité est ainsi l'essence même de l'existence de l'Union. Dès

⁵¹⁰ Le principe de solidarité a été invoqué lors du conflit ayant opposé le Royaume-Uni et l'Argentine dans l'affaire des Malouines. Cf supra

⁵¹¹ La Commission européenne avait agi en recours en manquement à l'encontre de l'Italie qui n'avait pas pris « les mesures nécessaires pour permettre, (...) l'application effective et dans les délais appropriés du régime de

1950, Robert Schuman déclarait que « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »⁵¹².

En prenant la présidence de l'UE, au mois de septembre 2007, le Président portugais Anibal Cavaco Silva, en référence à cette déclaration restée dans les mémoires, avait souhaité placer la solidarité « au cœur de l'intégration européenne » qu'il considère comme « une condition sine qua non pour l'avenir de la construction européenne formant avec la subsidiarité un binôme de principes fondamentaux ». Insistant sur la pauvreté et l'exclusion sociale, il ajoute même que « le principe de solidarité comprend une conception éthique et moral du progrès, sans laquelle les valeurs fondamentales de l'idée européenne perdent de leurs poids »⁵¹³.

Ce principe se décline à tous les niveaux des politiques de l'Union, bien au-delà de la politique extérieure, comme en matière énergétique, d'asile politique, de l'environnement ou de lutte contre le terrorisme. Au niveau de la politique régionale par exemple, c'est le principe de solidarité qui guide l'action de l'Union européenne pour tenter de niveler les disparités entre Etats membres mais aussi au sein de chacun d'entre eux. L'Union s'emploie à développer, au nom des concepts de solidarité et de cohésion, une politique régionale qui consiste, depuis 1975, à transférer des fonds des Etats les plus riches vers les Etats ou les régions les plus pauvres⁵¹⁴. C'est aussi le principe de solidarité qui organise la politique européenne en matière d'énergie. La Commission européenne a ainsi remis, en mars 2006, un livre vert intitulé « une stratégie européenne pour une énergie sûre compétitive et durable ». Avec le développement durable et la compétitivité, la Commission place la sécurité en approvisionnement comme un des principaux objectifs à

prime à l'abattage de vaches laitières (...) et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers (...) ». La Cour estime à cette occasion que « le manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les Etats membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre communautaire (...) ». Arrêt CJ, Commission contre Italie, 7 février 1973, op.cit., pages 109 et s, points 1 et 25

⁵¹² Citation extraite de G. Eldin, P. Fournié, A. Moinet-Le Menn, G.-H Soutou, *L'Europe de Robert Schuman*, PUP Sorbonne, Paris 2001, page 41

⁵¹³ Déclaration disponible sur le site du Parlement européen, www.europarl.europa.eu, réf : 20070823IPR09759

⁵¹⁴ Selon l'article 176 TFUE par exemple : « Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin. »

atteindre et ce, sur la base du principe de solidarité entre les Etats membres⁵¹⁵.

Dans un domaine davantage en rapport avec les résolutions du CSNU, pour la lutte contre le terrorisme par exemple, le principe trouve une application des plus probantes. Suite aux attentats perpétrés à Londres, le 7 juillet 2005, le Conseil de l'UE réaffirme ainsi dans sa déclaration du 13 juillet 2005 être « uni en solidarité comme il l'était après les attentats commis à Madrid (...) [et] fermement résolu à faire échouer les terroristes dans leur entreprise »⁵¹⁶.

Conscients de la volonté de l'UE de participer activement à la lutte contre le terrorisme, les rédacteurs du Traité établissant une Constitution pour l'Europe avait inséré une clause de solidarité dans un article I-43⁵¹⁷. Cette clause de solidarité est reprise par le Traité de Lisbonne, à l'article 222 TFUE, imposant à l'Union et aux Etats membres de porter assistance, par tous moyens, à un Etat membre frappé par un acte terroriste ou une catastrophe d'origine humaine ou naturelle⁵¹⁸. Cette clause témoigne de l'attachement croissant à un principe qui dépasse largement celui censé inspirer le comportement des Etats membres à propos de l'action extérieure de l'Union.

Preuve de « l'universalité » du principe, le Conseil et la Commission européenne avaient indiqué, un mois avant la déclaration relative aux attentats de Londres, vouloir mettre en œuvre le plan d'action relatif au programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne « dans le respect strict des bases légales prévues par les Traités et *des principes de solidarité*, de subsidiarité et de

⁵¹⁵ Livre vert, « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable », Bruxelles, COM (2006) 105 final, 8 mars 2006, page 8

⁵¹⁶ Cf la déclaration du Conseil de l'Union européenne du 13 juillet 2005, document presse 11116/05, disponible sur www.consilium.europa.eu

⁵¹⁷ Article I-43 : « L'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres (...). »

⁵¹⁸ Article 222 du TFUE : « 1. L'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaire mis à sa disposition par les Etats membres (...) »

proportionnalité »⁵¹⁹. Le document fait également référence au programme cadre de « solidarité et de gestion des flux migratoires » dont le but est d'apporter un soutien financier nécessaire, en vue d'améliorer la gestion des flux migratoires tout en favorisant une solidarité accrue entre les Etats membres⁵²⁰.

Le Traité de Lisbonne a fait la part belle au principe de solidarité, le terme « solidarité » apparaît ainsi dans cinq articles du TUE et dans cinq articles du TFUE couvrant la plupart des domaines d'interventions de l'UE⁵²¹. A propos de la PESC, l'article 24 TUE en fait la base des relations entre Etats membres, le terme étant expressément employé à trois reprises⁵²². Dans le registre particulier de la « politique de sécurité et de défense commune » (PSDC) qui s'est substituée à la « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD). Ainsi la « clause de défense mutuelle » de l'article 42 § 7 du TUE prévoit qu'au

« cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens » et pose « pour la première fois une solidarité militaire propre aux Etats membres de l'Union, en dehors de la solidarité euro-atlantique »⁵²³.

Le principe de solidarité n'est pas seulement le socle de la construction européenne, il reste plus sûrement encore le moteur de son développement actuel, l'Europe ayant depuis sa création fait le choix de l'intérêt collectif. Cependant, dans la démarche de l'UE consistant à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, le principe de solidarité ne semble pas être très opérant pour justifier toute action menée à l'encontre de l'Etat tiers visé par ladite résolution et qui aurait porté atteinte aux droits d'un Etat membre.

⁵¹⁹ Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne du 10 juin 2005, JO C-198, 12 août 2005, orientations générales, page 1 (italique ajoutée). Le programme de La Haye est un programme pluriannuel dont le but est de renforcer la coopération entre Etats européens dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et instaurer un Espace de liberté, de sécurité et de justice. Il doit notamment permettre aux Etats membres de se doter d'une politique d'immigration et d'asile commune

⁵²⁰ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, Bruxelles, COM (2005) 123 final, 6 avril 2005

⁵²¹ Il s'agit de l'article 2, de l'article 3, de l'article 21, de l'article 24 et de l'article 31 TUE et de l'article 67, de l'article 80, de l'article 122, de l'article 194 et de l'article 222 TFUE

⁵²² Voy. l'article 24 § 2 et article 24 § 3

⁵²³ J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Gualino, Paris 2008, page 122. L'auteur précise que sont ici visés les Etats neutres de l'UE (Suède, Irlande, Autriche et Finlande) et que pour les Etats membres de l'OTAN, les engagements et la coopération (...) demeurent conformes » à ceux souscrits au sein de l'alliance Atlantique.

§2 : Un principe de solidarité inopérant dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'UE

C'est à l'occasion de l'affaire des îles Falkland/Malouines qu'apparaît pour la première fois l'idée qu'une solidarité communautaire pourrait justifier l'action de la Communauté pour sanctionner le comportement d'un Etat tiers, en l'occurrence l'Argentine⁵²⁴. Comme le fait remarquer François Darribehaude, si la notion ne figure dans aucun des « actes de droit dérivé adoptés par la Communauté européenne à l'encontre de l'Argentine, (...) l'argument de solidarité communautaire sera (...) omniprésent dans les déclarations et autres résolutions des institutions communautaires »⁵²⁵ qui précéderont la déclaration des ministres des Affaires étrangères du 10 avril 1982 s'y référant expressément⁵²⁶.

Invoqué seul, le principe ne permet pourtant pas de justifier l'action de l'Union européenne. Dans le cas présent, c'est surtout l'adoption d'une résolution par le CSNU qui « semble (...) davantage justifier l'action communautaire, aux yeux des Etats membres et des institutions [ou des organes communautaires] qu'une quelconque solidarité communautaire, certes bien présente »⁵²⁷. En témoigne la rédaction des différents documents adoptés dans l'affaire argentine où l'on s'attache systématiquement à mentionner la résolution du Conseil de sécurité qui, bien que silencieuse quant à l'élaboration d'une éventuelle sanction, servira de base à la réaction de la communauté que « la contrariété de l'invasion armée argentine face au droit international suffisait certainement à justifier »⁵²⁸. Le principe de solidarité semble plus étayer le fondement juridique d'une intervention imminente qu'il ne permet de justifier isolément la réaction

⁵²⁴ Cf supra

⁵²⁵ F. Darribehaude, « La participation de la communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., page 123. Voy. la résolution sur le conflit des Malouines qui oppose le Royaume-Uni à l'Argentine, JO n° C-125 du 17 mai 1982 pages 73 et s. Sur ce point voy. également J.L. Dewost, « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques- De la crise iranienne à la crise des Malouines », op.cit., page 223

⁵²⁶ Dans cette déclaration, les MAE des Dix se disent accorder « la plus grande importance à l'application effective de la résolution 502 du Conseil de sécurité, (...) et dans un esprit de solidarité entre les pays membres de la Communauté, (...) décident de prendre toute une série de mesures à l'encontre de l'Argentine ». Cf Bull. n° CE 4-1982, pages 7 et 8

⁵²⁷ F. Darribehaude, « La participation de la communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., page 125

⁵²⁸ Idem

communautaire. Son invocation permet avant tout de renforcer l'illusion d'une union sacrée.

Dans cette affaire, une affirmation contraire ne résisterait pas à la plus simple analyse. Il faut ainsi se souvenir que l'Irlande et l'Italie ont refusé de faire application des règlements prévoyant la prorogation des sanctions décidées par les Etats membres en invoquant un « statut de neutralité et des liens historico-démographiques étroits »⁵²⁹ avec l'Argentine, en faisant fi du caractère obligatoire des règlements communautaires, en principe directement applicables dans tout Etat membre et dans tous leurs éléments. L'intervention de la Communauté européenne s'inscrit bien au-delà de la lettre de la résolution 502 (1982) ayant initié les sanctions communautaires⁵³⁰, dans une volonté latente de la part des Etats membres de se substituer au Conseil de sécurité, alors qu'en l'espèce, pourtant, aucun élément objectif ne laissait présager un immobilisme quelconque de l'organe onusien quant à sa détermination à recourir aux sanctions économiques. Les Etats membres, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, ont jugé plus opportun d'agir rapidement⁵³¹, en prenant soin de se référer à la résolution en cause pour indiquer que leur initiative s'inscrivait dans la lignée de la démarche tout juste engagée par l'ONU. Ce préalable trahit sûrement la volonté de conférer une légitimité plus grande à l'action à entreprendre, avant déclencher les mécanismes de l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) dans une approche « très extensive d'une disposition littéralement prévue pour ne jouer qu'en matière de politique commerciale commune (...) »⁵³²

Compte tenu de ces éléments, il n'est, pour l'heure, pas envisageable de considérer que le principe de solidarité puisse fonder la mise en œuvre par l'UE des résolutions du Conseil de sécurité. Toutefois, le bien-fondé de l'invocation du principe de solidarité reste complexe. Tout d'abord, parce que la pratique ne renferme pas une multitude de cas qui permettrait d'avoir un avis tranché. Ensuite, parce que l'étendue de la notion tend à

⁵²⁹ T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus. », op.cit., page 742, note 28. Cf supra

⁵³⁰ S/RES/502 (1982), 3 avril 1982

⁵³¹ En témoigne l'empressement avec lequel les Dix se sont engagé à punir l'intervention argentine. Les sanctions communautaires seront décidées par la Communauté européenne seulement trois jours après l'adoption de la résolution 502 précitée. Voy. P.-M. Dupuy, « Observations sur la pratique récente des « sanctions » de l'illicite », RGDIP 1983, pages 520 et s

brouiller l'analyse. Comment déterminer précisément ce qu'englobent la notion de solidarité et sa portée réelle ? Quelles sont les entités liées par ce principe, les Etats membres ou l'organisation elle-même ? Et dans quelles hypothèses, à partir de quel seuil, de quel degré d'implication ce principe pourrait déployer son plein effet ? Certains Etats membres pourraient se sentir solidaires à l'égard d'un autre Etat dont les droits auront été violés alors que, dans le même temps, d'autres le jugeraient inopportun ou sans objet⁵³³. En admettant que l'ensemble des Etats membres se sentent solidairement concernés par la situation de l'un d'entre eux, cela n'impliquerait pas nécessairement la mise en place d'une action collective de leur part.

Quant à l'UE, la question reste de déterminer dans quelle mesure elle peut mettre en avant un tel principe en son nom, indépendamment des entités qui la composent. C'est l'hypothèse sur laquelle il convient de se pencher ici pour comprendre l'impact du principe de solidarité dans le mouvement qui incite l'Union à intervenir. A cet égard, Joe Verhoeven estime qu'en cas de violation du droit d'un Etat membre,

« le seul titre dont pourrait se revendiquer en la matière l'organisation procède sans doute de la solidarité qui l'unit à ses Etats membres » et d'ajouter que « (...) puisque, par hypothèse, les droits propres de l'organisation ne sont pas violés, la solidarité est au premier chef une solidarité entre Etats membres (...). Comme dépendance des Etats sans lesquels elle n'a pas de sens, l'organisation est certes intéressée par les aventures de ses membres ; il n'est pas sûr toutefois qu'elle puisse en tirer un pouvoir autonome de sanction à l'égard des tiers. »⁵³⁴

Cette analyse n'apparaît pourtant que partiellement juste au regard notamment des progrès relatifs à l'intégration dont a su profiter l'Union européenne ces vingt dernières années⁵³⁵. Il est vrai, en ce qui concerne la PESC notamment, que la solidarité ne pourra

⁵³² Ibidem, page 532 et cf supra

⁵³³ Voy. notamment la réaction de la Commission européenne suite au différend ayant opposé la Grèce à l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et relatif à la reconnaissance en 1994 de l'ARYM (ou FYROM) par six Etats membres, Ordonnance de la CJ, du 29 juin 1994, Commission des Communautés européennes contre République hellénique, aff. n° C-120/94, recueil 1994, page 3052 et citée par F. Daribehaude, « La participation de la communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales », op.cit., page 128

⁵³⁴ J. Verhoeven, « Sanctions internationales et communautés européennes », CDE 1984, pages 273 et 274

⁵³⁵ Ibidem, pages 276 et s. L'auteur évoque d'ailleurs les conséquences du degré d'intégration de l'organisation international au regard de son pouvoir de sanction sans finalement infléchir sa position indiquant, s'agissant de la CE, « qu'il n'en paraît pas moins prématuré (...) d'ériger les Communautés, toutes remarquables qu'elles soient,

s'exprimer qu'à travers les Etats membres même si, *in fine*, l'Union européenne interviendra le cas échéant contre l'Etat tiers en cause. Toutefois, il ne semble pas raisonnable de limiter l'Union européenne à la seule réunion de ses Etats membres tant son « autonomisation » à leur égard paraît de plus en plus notoire en raison, entre autres égards, de la communautarisation de l'action de l'UE dans la mise en œuvre des sanctions.

En outre, le principe de solidarité a été mis en avant, dans l'affaire des îles Falkland/Malouines, par des institutions telles que la Commission et plus encore le Parlement, qui de par leur nature, et contrairement aux autres organes de l'Union que sont le Conseil européen ou le Conseil de l'UE, ne reflètent pas directement l'opinion des Etats membres mais bien celle de l'Union. Si les vingt membres de la Commission européenne sont effectivement nommés d'un commun par les gouvernements des Etats membres, ils s'engagent en vertu de l'article 245 TFUE à exercer leur fonction en pleine indépendance, sans solliciter ni accepter aucune instruction d'aucun gouvernement⁵³⁶. L'exigence d'indépendance à l'égard des Etats membres est aussi une des caractéristiques touchant à la mission des députés élus au Parlement européen qui confère à l'institution un pouvoir, au moins en théorie, détaché de toute considération étatique⁵³⁷. Ainsi, le Vice-président de la Commission Etienne Davignon considère, dans l'affaire des Malouines, que l'utilisation de l'article 113 TCE (nouvel article 207 TFUE), base juridique des mesures mises en œuvre contre l'Argentine par la CE, comme « la seule garantie que ces mesures soient appliquées *dans l'esprit de solidarité* dans lequel elles ont été voulues »⁵³⁸.

Ceci permet de mesurer l'importance accordée au principe de solidarité et le rôle qu'il peut être amené à jouer à l'avenir. Il n'apparaît pas incongru d'imaginer, si un cas

en manifestation originale d'un donné étatique pourvu de prérogatives et de responsabilités propres dans un système de sécurité internationale. »

⁵³⁶ L'article 245 TFUE dispose que « Les membres de la Commission s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Les Etats membres respectent leur indépendance et ne cherchent pas à les influencer dans l'exécution de leur tâche ». Cet article remplace l'article 213 TCE qui dans sa version antérieure prévoyait en son paragraphe 2 que « les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche ».

⁵³⁷ Voy. F. De la Fuente, *Dictionnaire juridique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 1998, page 361

⁵³⁸ Exemple cité par T. de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus », *op.cit.*, page 757

semblable venait à se représenter, qu'à l'expression interétatique s'entremêlerait à nouveau la voix de ces institutions que les Etats membres ne pourraient de toute façon ignorer. A côté du principe de solidarité, d'autres principes pourraient fonder juridiquement l'intervention de l'Union européenne.

Section 2 : les principes liés aux respects des droits de l'homme

Il existe des hypothèses où la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité va venir perturber les relations conventionnelles de l'Union européenne avec des Etats tiers⁵³⁹. Si les résolutions du CSNU ne sont pas étrangères à l'élaboration de ces sanctions, l'adoption de celles-ci repose, en premier lieu, sur une violation contractuelle, dont les règles sont gouvernés par la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des Traités conclus entre une organisation internationale et les Etats ou entre organisations internationales, et notamment son article 60 qui donne la possibilité aux parties au Traité d'en suspendre l'application en cas de « violation substantielle » de celui-ci⁵⁴⁰.

En matière de politique extérieure, l'Union européenne s'efforce de plus en plus d'inclure dans les accords passés avec les pays tiers une clause relative au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, connus sous l'appellation clauses « droits de l'homme ». De nombreux accords conclus illustrent parfaitement la propension de l'Union à s'engager sur la voie du respect des principes objets de cette analyse. L'originalité de ces dispositions réside sans nul doute sur leur hétérogénéité. Il n'existe aucun standard en la matière, chaque accord les contenant définissant ses propres clauses selon des paramètres aussi imperceptibles qu'aléatoires. Après avoir présenté les grandes lignes de cette clause particulière (§1), il s'agira de déterminer ensuite l'étendue de leur utilisation par l'UE agissant sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité (§2)

§1- Enjeux et particularités des clauses « droits de l'homme »

Si l'Union européenne n'est pas partie à la Convention de Vienne de 1986 précitée,

⁵³⁹ Voy. E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 120

⁵⁴⁰ Ibidem, page 121. Cet article est la reprise de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des Traités conclu entre Etats. Cf supra

il est permis de penser que les règles qui y sont énoncées lui sont tout de même applicables en tant que règles coutumières du droit international public. C'est ce qui ressort de l'avis « Sud-Ouest Africain » rendu par la CIJ le 21 juin 1971⁵⁴¹. La Cour considère, en effet, que les « règles de la Convention de Vienne sur le droit des Traités concernant la cessation d'un Traité violé (...) peuvent, à bien des égards, être considérées comme une codification du droit coutumier existant dans ce domaine. » Si la CIJ fait naturellement référence à la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des Traités conclus entre Etats, la solution est transposable *mutatis mutandis* à la Convention de Vienne de 1986 par la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des Traités conclus entre une organisation internationale et les Etats ou entre organisations internationales. De la sorte, l'Union européenne a élaboré progressivement des mécanismes de dénonciation de ses accords commerciaux sur la base des clauses « droits de l'homme » (A) jusqu'à faire du respect de ces droits un élément essentiel de la relation contractuelle qui lie l'UE à certains de ses partenaires économiques (B)

A- Une prise en compte progressive des droits de l'homme dans les relations commerciales de l'UE avec les Etats

Les clauses « droits de l'homme », aussi appelées clauses de conditionnalité, connaissent depuis près de vingt ans un développement sans cesse croissant, au point d'être devenues une des conditions essentielles des relations contractuelles qui lient l'Union européenne aux pays tiers⁵⁴². A ce titre, les résolutions du CSNU jouent un rôle prépondérant en ce qu'elles facilitent la dénonciation d'un comportement pour justifier la rupture du lien contractuel en cause tout en légitimant les mesures entreprises. Dans ce domaine et lorsque l'UE agit pour appliquer les résolutions adoptées par l'organe de l'ONU, la clause « droits de l'homme » devient alors l'instrument adéquat de cette mise en œuvre. Le développement des clauses « droits de l'homme » trouve son origine dans une lente prise en compte par l'UE de la nécessité de les intégrer aux accords conclus avec des entités tierces (1). Cette démarche s'est avérée capitale pour l'Union européenne face à la nécessité d'asseoir un partenariat sur des relations stables et durables avec ses partenaires

⁵⁴¹ Avis consultatif de la CIJ du 21 juin 1971, Sud-Ouest africain, op.cit., pages 34 et 35, point 94

économiques (2).

1- Les hésitations de l'UE à insérer des clauses « droits de l'homme » dans les accords commerciaux

Il faut remonter aux années soixante-dix pour voir apparaître une telle pratique même si « ce n'est qu'en 1991 que l'inscription de telles clauses dans des accords économiques et de coopération a été consacrée au plus haut niveau, pour être reprise également dans le Traité CE et le Traité sur l'Union européenne »⁵⁴³. Cette orientation doit être vue à l'époque comme l'application des dispositions des Traités communautaires, l'article 177 du TCE (nouvel article 208 TFUE) disposant que

« la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement (...) contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Faisant par ailleurs écho à l'article 11 TUE (nouvel article 24) qui précise, dans sa rédaction issue du traité de Nice, que

« l'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont (...) [entre autres,] le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁵⁴⁴.

⁵⁴² Voy. J. Rideau, « Le rôle de l'Union européenne en matière des droits de l'homme », pages 379 et s

⁵⁴³ L.-A. Sicilianos, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat - Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Pedone, Paris 2000, page 103

⁵⁴⁴ La rédaction actuelle du Traité ne permet pas de distinguer aussi nettement cette orientation. En effet, selon l'article 208 « 1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement (...) ». Le contenu de l'ex-article 11 TUE se retrouve davantage dans l'énoncé de l'article 21 TUE que dans celui de l'article 24 TFUE l'ayant remplacé. L'article 21 TUE dispose ainsi : « 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier

Force est de constater cependant que l'émergence de telles clauses a été le fruit d'une très lente réflexion autour de ces principes. La première référence au respect des droits de l'homme s'est opérée, au début de l'été 1975, dans l'accord liant la Communauté européenne et le Mexique sans que le terme « droits de l'homme » ne soit expressément mentionné⁵⁴⁵. La timidité avec laquelle les parties s'engagent dans cette voie démontre la gêne à évoquer la question des droits de l'homme dans des accords purement commerciaux. La crainte d'un mélange des genres s'explique par le souci, au moins au départ, de ne pas faire de la question des droits de l'homme une conditionnalité de l'application des accords conclus. La Communauté s'évertue aussi à ne pas s'ériger en donneur de leçon vis à vis de l'autre partie contractante ; par crainte sans doute de voir ressurgir l'agitation du spectre néocolonialiste ou l'idée que la CE chercherait « sous couvert d'une approche universelle [à imposer] sa conception individualiste des droits de l'homme [en] méconnaissant par là même les différences historiques culturelles, religieuses, idéologiques des Etats traditionnellement accusés de violer ces droits »⁵⁴⁶.

La démarche frileuse de la Communauté européenne transparaît dans de nombreux accords adoptés par la suite. En témoigne, par exemple, celui qui unit la CEE à la République islamique du Pakistan conclu le 1^{er} juin 1976 et qui reprend à l'identique la formule énoncée dans l'accord précité⁵⁴⁷. L'absence de toute disposition de cette teneur, même vague, s'agissant de l'accord du 16 septembre 1985 conclu avec la République

alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies. 2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin: a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité; b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international; (...)

⁵⁴⁵ Accord commercial du 17 juillet 1975 entre la CEE et les Etats-Unis du Mexique, JO n° L-247, 23 septembre 1975, page 11 à 16. Les parties affirment vouloir « contribuer à l'instauration d'une nouvelle phase de coopération économique internationale et (...) faciliter un développement de leurs ressources humaines et matérielles respectives fondées sur la liberté, l'égalité et la justice ». Cité par L.-A. Sicilianos, « L'ONU et la démocratisation de l'Etat - Systèmes régionaux et ordre juridique universel », op.cit., page 104

⁵⁴⁶ C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », Droits fondamentaux, n°1, juillet-décembre 2001, page 68

⁵⁴⁷ Cf l'accord commercial du 21 juin 1976 entre la CEE et la République islamique du Pakistan, JO n° L-168, 28 juin 1976, page 2 à 6. Les parties affirment à nouveau « leur volonté commune de contribuer à l'instauration d'une nouvelle phase de coopération économique internationale et de faciliter un développement de leurs ressources humaines et matérielles respectives fondé sur la liberté, l'égalité et la justice ».

populaire de Chine⁵⁴⁸ pourtant régulièrement mise à l'index en matière de respect des droits de l'homme interroge. Il s'agit ici d'une question bien évidemment sensible, où entrent en jeu intérêts économiques et volonté réelle de la part de la Communauté européenne de promouvoir et de garantir le plus efficacement possible le respect des droits de l'homme par ses partenaires économiques qu'il convient parfois de ménager. Ces silences, parfois étranges, interviennent à une période où la CE a davantage explicité ses attentes en la matière en évoquant « l'attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et aux valeurs démocratiques, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de l'homme ainsi que de la dignité et de la valeur de la personne humaine »⁵⁴⁹.

La référence aux respects des principes de la Charte de l'ONU n'est pourtant pas nouvelle. Dans l'accord de coopération liant la Communauté et l'Algérie en 1976, les parties avaient déjà manifesté leur désir « de maintenir et de renforcer leurs relations amicales dans le respect des principes de la charte des Nations Unies (...) »⁵⁵⁰. La nouveauté consiste ici à faire état de façon exprès aux « droits fondamentaux de l'homme » et à « la dignité de la personne humaine ». La prise en compte progressive des droits de l'homme dans les relations commerciales nouées avec les pays tiers se manifeste surtout dans celles qui unissent la CE, et aujourd'hui l'UE, aux Etats du triptyque Afrique, Caraïbes, Pacifiques (ci-après Etats ACP). A ce titre, les Conventions de Lomé sont présentées parfois comme le véritable « laboratoire » des clauses « droits de l'homme »⁵⁵¹. Comme cela a été évoqué précédemment, la Convention de Vienne de 1986 permet aux parties à un Traité d'en suspendre l'application en cas d'une violation substantielle. Il devenait dès lors indispensable d'inclure dans les accords avec les Etats tiers des clauses explicites pour se dégager de ses obligations contractuelles en cas d'atteintes aux droits de

⁵⁴⁸ Accord de coopération du 16 septembre 1985 entre la Communauté économique européenne et la République populaire de Chine, JO n° L-250, 19 septembre 1985, pages 2 à 7

⁵⁴⁹ Voy. notamment l'accord de coopération du 24 juin 1986 entre la CEE et les pays parties au traité général d'intégration économique centre-américaine (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) ainsi que Panama, JO n° L-172, 30 juin 1986, pages 2 à 11. Remarquable, la présence de la formule « contribuer, dans la mesure de leurs ressources humaines et matérielles respectives, à l'instauration d'une nouvelle phase de coopération internationale basée sur l'égalité, la justice, le progrès, le respect, les avantages et l'accord mutuels »

⁵⁵⁰ JO n° L-263 du 27 septembre 1976, pages 2 et s

⁵⁵¹ L'expression est utilisée par C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », op.cit., page 69. Voy aussi M.-F. Jarret et F.-R. Mahieu, « Ethique et développement dans le système de Lomé », in M.-F. Labouz (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers – Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles 2000, pages 59 et s

l'homme - pris dans une acception large - et pouvoir ainsi profiter des mécanismes de l'article 60.

Les parties à l'accord en formation sont en théorie placées sur un pied d'égalité, mais en réalité leur poids économique pèse considérablement sur le déroulement de la négociation. Sans être diamétralement opposés, les enjeux sont très différents, les Etats A.C.P. essayant avant tout « d'obtenir des moyens pour le financement de leur développement et d'accéder librement au marché communautaire tandis que l'objectif (...) de la CEE vise l'expansion de leurs industries, la sécurité de leurs investissements, l'accès à certaines matières premières et, enfin la stabilisation politique [de ces Etats] »⁵⁵².

Le rapport de force qui s'installe aurait dû placer la CE dans une situation favorable en vue d'insérer, dans les accords de coopération, les clauses touchant au respect des principes auxquels elle attache un intérêt particulier ; pour des raisons plus économiques que philanthropiques, le commerce s'exerçant mieux dans des régions politiquement stables. La Convention de Lomé I, du 28 février 1975, signé entre la Communauté et quarante-six Etats A.C.P. ne prévoit cependant aucune disposition de cet ordre. L'émergence en Europe d'un courant favorable à la protection de ces droits fait suite aux importantes violations perpétrées dans les années soixante-dix en Afrique. Ceci va considérablement changer la donne, à contre-courant de la passivité jusqu'ici affichée par les Etats membres face à des situations de plus en plus critiques⁵⁵³.

2- La nécessité de l'UE à imposer les clauses « droits de l'homme » dans ses relations contractuelles

L'événement majeur qui cristallise toutes les réactions a trait aux exactions commises en Ouganda par le régime dictatorial du Président Amin Dada. A cette occasion, la CE prend conscience de l'urgence à ne plus dissocier, dans le cadre de ces accords commerciaux, la sphère politique en matière des droits de l'homme et la sphère

⁵⁵² J. Kranz, « Lomé, le dialogue et l'homme », RTDE 1998, page 453

⁵⁵³ Voy. notamment l'excellente analyse de G. Oestreich sur l'attitude de la Communauté face aux crises qui sévissent alors au Soudan, au Tchad ou en Sierra Leone, G. Oestreich, *Menschenrechte als Elemente der Dritten AKP-EWG Konvention von Lomé - Sanktionsinstrument oder Zielvorgabe einer Entwicklungszusammenarbeit im Dienste des Menschen ?*, Duncker und Humboldt, Berlin 1990, pages 296 et s

économique. Dans une telle situation, « devant la gravité des atteintes et compte tenu des réactions de l'opinion publique mondiale », la Commission européenne tente d'amorcer une réflexion au cours de la négociation permettant de préparer le deuxième renouvellement de la Convention de Lomé (Convention de Lomé II), du 31 octobre 1979, liant la Communauté européenne à 58 Etats A.C.P.⁵⁵⁴. Elle insiste sur le fait qu'il ne s'agissait en aucune manière de s'immiscer dans les affaires internes des Etats A.C.P. parties à l'accord mais qu'il devenait nécessaire dans ce cadre de trouver « une solution entre un interventionnisme inadmissible et l'indifférence envers les violations des droits de l'homme soulevant l'indignation »⁵⁵⁵.

Pourtant, l'insertion des clauses « droits de l'homme » dans les Conventions de Lomé ne s'est pas opérée de façon mécanique, loin s'en faut. En raison notamment de « l'approche fondamentalement différente des droits de l'homme entre le système communautaire, et plus généralement occidental, et le système africain »⁵⁵⁶, la CE a rencontré les plus grandes difficultés pour faire entendre sa voix. En son sein, tous les Etats membres ne partagent pas nécessairement la volonté d'intégrer de telles clauses dans ces accords commerciaux, non pas en raison des buts poursuivis, mais par opposition aux moyens mis en œuvre pour y parvenir. A ce titre, l'ensemble des Etats membres, en premier rang desquels la France et l'Allemagne, craignent que « l'introduction éventuelle d'une procédure de suspension pour cause [de ces droits] entraîn[e] des sérieuses difficultés dans l'établissement des critères de suspension », contrairement au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, favorables à l'établissement « d'un lien entre l'assistance communautaire et le respect des droits de l'homme dans les pays A.C.P. »⁵⁵⁷. Pour les Etats A.C.P., ces dispositions sont d'emblée perçues comme une ingérence caractérisée dans un domaine où il serait de bon ton, selon eux, de s'en tenir à un cadre strictement commercial et financier sans aucune interférence politique. En outre, jugeant la crédibilité de la Communauté

⁵⁵⁴ Voy. par exemple, J. Rideau, « Le rôle de l'Union européenne en matière des droits de l'homme », page 382

⁵⁵⁵ J. Kranz, « Lomé, le dialogue et l'homme », op.cit., page 468

⁵⁵⁶ C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », op.cit., page 69. L.-A. Sicilianos fait état des divergences d'opinion « des partenaires quant aux priorités à accorder dans la protection des droits de l'homme ». Selon lui, « la Communauté insistait sur le respect des droits individuels, conformément à l'approche classique des droits de l'homme, alors que les pays ACP mettaient l'accent sur les droits collectifs, y compris le droit au développement ». Voy. L.-A. Sicilianos, « La démocratisation de l'Etat - Systèmes régionaux et ordre juridique universel », op.cit., page 105

entachée par les relations très étroites que certains Etats membres entretiennent avec l'Afrique du sud, pourtant mise au ban de la communauté internationale en raison du régime d'Apartheid qui y sévit, les Etats A. C. P. refusent que l'aide allouée soit conditionnée par une disposition de cette nature.

Le bras de fer entre les partenaires commerciaux va ainsi perdurer jusqu'aux négociations concernant la Convention de Lomé III du 8 décembre 1984⁵⁵⁸. Pourtant la CE, par l'intermédiaire des institutions ou organes communautaires, ne renonce pas à son dessein. A deux reprises, le Conseil des ministres va adopter une décision lui octroyant « au plan interne, la possibilité, en cas de violation des droits de l'homme, d'une condamnation politique publique, ainsi que de la modulation de la mise en œuvre de la coopération, en gelant toutes les actions de coopération, à l'exception de l'aide humanitaire »⁵⁵⁹. Son intervention se conjugue à celle du Parlement européen, véritable « cheval de bataille de l'opération »⁵⁶⁰, qui ne cesse de maintenir une pression constante en multipliant les documents visant à placer les droits de l'homme au cœur des débats.

La troisième Convention de Lomé constitue un tournant décisif en la matière, puisqu'il marque un progrès notable dans la prise en compte des droits de l'homme dans les rapports entre les Etats membres de la CE et les pays A.C.P. L'article 4 de la Convention de Lomé III dispose que :

« La Convention ACP-CEE appuie les efforts des Etats ACP en vue d'un développement plus autonome et auto-entretenu fondé sur les valeurs sociales et culturelles, leurs capacités humaines, leurs potentialités économiques afin de promouvoir le progrès économique et social des Etats ACP et le bien-être de leurs populations, par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme, et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité »⁵⁶¹

Cet article est en fait la reprise édulcorée de la formule énoncée dans le Préambule de la Convention qui réaffirme « leur attachement aux principes de ladite charte et leur foi

⁵⁵⁷ J. Kranz, « Lomé, le dialogue et l'homme », op.cit, page 470

⁵⁵⁸ C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », op.cit., page 70

⁵⁵⁹ A. Bredimas, « Les droits de l'homme dans la coopération euro-méditerranéenne », RHDI 1996/2, volume 49, page 326

⁵⁶⁰ Idem

dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites ». Aussi, les parties se déclarent « résolus à intensifier en commun leurs efforts pour contribuer à la coopération internationale et à la solution des problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire, conformément aux aspirations de la communauté internationale à un nouvel ordre économique international plus juste et plus équilibré (...) »⁵⁶².

Cédric Musso fait remarquer fort justement que la Convention a sans doute profité de l'adoption le 27 juin 1981 de la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples par les Etats membres de l'OUA (Organisation de l'unité africaine, aujourd'hui rebaptisée Union africaine)⁵⁶³. Il est possible d'envisager que cette démarche a eu vraisemblablement pour effet d'amorcer un rapprochement des partenaires commerciaux sur la question tant débattue⁵⁶⁴, sachant aussi que les difficultés économiques des Etats A.C.P. pouvaient difficilement leur permettre d'imposer leur point de vue⁵⁶⁵. A ceci, viennent s'agréger d'autres facteurs aussi décisifs, au nombre desquels le rôle crucial du Parlement européen qui n'a de cesse de relayer « la demande accrue de l'opinion publique pour qu'une action soit entreprise contre les atteintes aux droits de l'homme, partout dans le monde »⁵⁶⁶.

La référence claire et explicite aux droits de l'homme intervient avec la signature, le

⁵⁶¹ Troisième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 8 décembre 1984, JO n° L-86 du 31 mars 1986, page 3

⁵⁶² Idem

⁵⁶³ C. Musso, « Les clauses « droits de l'homme » dans la pratique communautaire », op.cit., page 70. La Charte est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 après sa ratification par 25 Etats. Si elle s'appuie sur les textes de références en la matière telle que la Charte des Nations Unies ou la Déclaration universelle des droits de l'homme, son préambule indique que les Etats parties à ladite Charte devront aussi « tenir compte des vertus de leurs traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine qui doivent inspirer et caractériser leurs réflexions sur la conception des droits de l'homme et des peuples ». Ce paramètre était à l'époque un des points d'achoppement dans les négociations avec la CE pour l'élaboration des Conventions de Lomé I et II, mais on notera toutefois la prise en compte aux côtés des droits collectifs, dans le corpus de la Charte, des droits individuels qui occupent une place prépondérante dans la conception occidentale des droits de l'homme.

⁵⁶⁴ Cf les articles de 1 à 18 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples disponible sur le site www.aidh.org

⁵⁶⁵ Voy. D. Marantis, « Human rights, democracy and developments : the European Community Model », *Harvard Human Rights Journal*, 1994, Volume 7, pages 6 et s

⁵⁶⁶ G. Maganza, « La Convention de Lomé », in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes, J.-L. Dewost *Les droits de la Communauté économique européenne : commentaire du Traité et des textes pris pour son application : la convention de Lomé*, Université de Bruxelles, Bruxelles 1990, Volume 13, pages 176 et s. L'auteur revient sur l'impact de la Charte africaine des droits et de l'homme et l'instance avec laquelle la CE a souhaité placer l'homme au centre des négociations ayant précédé la signature de la Convention

15 décembre 1989, à Lomé de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E qui marque un pas décisif vers la prise en compte de ces droits dans les relations que les partenaires entendent nouer⁵⁶⁷. Ainsi, l'article 5 § 1 de la Convention dispose que :

« La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal et postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits. Dans une telle perspective, la politique de développement et les coopération sont étroitement liées au respect et la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme ».

La place accordée ici aux droits de l'homme est « réaffirmé[e] avec force par la nouvelle convention et mise davantage en lumière (...), en établissant un lien indispensable entre « les politiques de développement et de coopération et le respect et la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme »⁵⁶⁸. Pourtant, aussi considérable que puisse être cette avancée, cette disposition s'en tient toujours à de pures considérations idéologiques. En effet, force est de constater que cet article ne peut en aucune manière constituer une base juridique suffisante pour contester ou suspendre la coopération commerciale en cas d'entrave aux droits de l'homme, l'article en question revêtant les caractères de la simple déclaration d'intention⁵⁶⁹. Le mérite de son insertion réside essentiellement dans le fait d'avoir ouvert une brèche dans laquelle la Communauté européenne va s'engager pour affirmer encore un peu plus ses intentions.

A l'occasion du Conseil européen de Luxembourg, des 28 et 29 juin 1991, les Etats membres vont ainsi manifester leur conviction selon laquelle certains aspects de la politique du développement tels que « l'extension de la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'assainissement de l'économie », sont amenés à jouer un rôle important dans les relations avec les pays en voie de développement. Le Conseil joint par la même une déclaration sur les droits de l'homme dans laquelle il réaffirme que si « le respect, la

⁵⁶⁷ Voy. C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », op.cit., page 71

⁵⁶⁸ G. Maganza, « La Convention de Lomé », op.cit., page 511

⁵⁶⁹ Cf infra

promotion et la sauvegarde des droits de l'homme constituent un facteur essentiel des relations internationales est l'une des pierres angulaires de la coopération européenne ainsi que des relations entre la Communauté et ses Etats membres et les pays tiers», il entend y contribuer « par l'inscription de clauses relatives aux Droits de l'Homme dans des accords économiques et de coopération avec des pays tiers »⁵⁷⁰.

Ces évolutions révèlent la détermination communautaire à faire des droits de l'homme la clé de voûte de ses rapports avec les pays en voie de développement. Après avoir renouvelé par la suite, et à maintes reprises, son ambition de placer les droits de l'homme et les principes démocratiques au centre de sa politique de coopération avec les Etats tiers⁵⁷¹, la Communauté européenne pose, le 28 novembre 1991, le triptyque « droits de l'homme – démocratie – Etat de droit » comme base de plusieurs accords de coopération⁵⁷². Pour y parvenir, les Douze ont dû, dans un premier temps, surmonter leurs divergences. Si certains préfèrent l'adoption de « critères objectifs » qui permettraient d'engager un mécanisme de sanctions pour chaque violation aux droits de l'homme, d'autres, moins radicaux, comme la France, « plaident pour une prise en compte des situations très diverses de [leurs] partenaires »⁵⁷³. Cet engagement de la Communauté va ensuite largement dépasser le cadre des seules Convention de Lomé. Dans plusieurs autres accords passés avec certains Etats d'Amérique latine, comme l'Argentine, le Chili ou l'Uruguay par exemple, seront introduites différentes clauses appelées clauses « fondement » en ce qu'elles inscrivent les droits de l'homme et les principes démocratiques comme un des fondements de la coopération communautaire.

Malgré ses efforts, la CE devait faire face à l'incertitude de la portée juridique de telles clauses. C'est ainsi que les institutions et autres organes de la Communauté se sont montrés peu enclins à dénoncer des accords commerciaux sur leur base. Preuve en est l'attitude du Conseil lorsque s'est présentée l'hypothèse de suspendre les relations avec

⁵⁷⁰ Cf la déclaration sur les droits de l'Homme du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991, annexe V. Bull. CE 6-1991

⁵⁷¹ Voy. notamment L.-A. Sicilianos, « La démocratisation de l'Etat », op.cit., pages 106 et s

⁵⁷² Voy. la résolution du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991, Bull. CE, 11-1991, point 2.3.1. Citée par Joël Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., page 388, note 1049

Haïti suite au coup d'Etat du 30 septembre 1991. Le Conseil y renonça arguant du fait que l'article 5 de la Convention de Lomé IV ne constituait pas un fondement juridique suffisant. Pour se doter d'un dispositif juridique plus adapté, elle décide alors d'introduire peu à peu des clauses appelées clauses « éléments essentiels » dans ses accords commerciaux.

B- Une prise en compte aboutie des droits de l'homme dans les relations commerciales de l'Union européenne avec les Etats tiers : les clauses dites « éléments essentiels »

La Commission revient dans une communication du 23 mai 1995 sur la problématique liée à la portée de l'article 5 de la Convention de Lomé et le caractère inopérant de cette disposition et insiste sur la nécessité de se doter d'un dispositif adapté⁵⁷⁴. Cette communication nous renseigne aussi sur la manière avec laquelle l'Union européenne a procédé pour tenter de remédier à l'absence du caractère opérationnel de la disposition conventionnelle. La Commission ajoute en effet que :

« (...) à partir de 1992, une clause définissant les principes démocratiques et des droits de l'homme comme « *élément essentiel* » de l'accord a été introduite dans les accords avec le Brésil et les pays du Pacte Andin ainsi qu'avec les Etats baltes et l'Albanie (...). Elle habilite les parties sur la base de la Convention de Vienne, à considérer comme « violation substantielle » de l'accord toute violation grave et persistante des droits de l'homme ou toute interruption sérieuse du processus démocratique et, de ce fait, comme motif pour mettre fin à l'accord ou suspendre son application en totalité ou en partie, dans les conditions de procédure prévue à l'article 65. »

Le passage des clauses « fondement » aux clauses « élément essentiel » pourrait paraître anecdotique, mais il ne s'agit pas d'une simple question de sémantique. Désormais,

⁵⁷³ C. Goybet, « Aide au développement, démocratie et droits de l'homme : premier bilan », RMCUE 1993, page 777

⁵⁷⁴ « Le renforcement de l'engagement communautaire en matière de droits de l'homme et de principes démocratiques s'est concrétisé dans l'évolution des références reprises dans les accords. Dans un premier temps absentes ou reprises de manière aléatoire de certains accords, elles trouvent pour la première fois, une place dans le dispositif de la quatrième convention de Lomé (...) Par cette formule, la Communauté et ses Etats membres rendaient visible leur engagement en faveur des droits de l'homme dans les relations avec les pays tiers (...). Néanmoins, aussi bien l'article 5 de la convention de Lomé IV que la clause « fondement ne constituent pas de bases juridiques claires pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'homme ou d'interruption sérieuse d'un processus démocratique (...) », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, « La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », Bruxelles, COM (1995) 216 final, 23 mai 1995, pages 2

ces clauses font partie intégrante de l'accord commercial envisagé en tant qu'élément essentiel dudit accord. Cette précision est de taille en matière contractuelle, comme l'a par ailleurs affirmé la CJ dans un arrêt rendu le 3 décembre 1996. Selon la Cour, la clause « élément essentiel » qui figure à l'article 1^{er} d'un accord de coopération conclu entre la CE et l'Inde est « (...) un facteur important pour exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'homme »⁵⁷⁵. Cet arrêt s'inscrit dans la lignée des propos de l'avocat général A. La Pergola qui considère, à cette occasion, que lesdites clauses sont destinées

« à adapter la politique de coopération au respect des de l'homme, en conformité avec les indications du Traité. Elle a cette valeur fondamentale et vise à permettre à la Communauté l'exercice du droit d'obtenir la résolution de l'accord, conformément à l'article 60 de la Convention de Vienne, lorsqu'un Etat tiers n'a pas respecté les droits de l'homme »⁵⁷⁶.

Les arguments de la Cour et de l'avocat général La Pergola n'ont pas réussi à convaincre au-delà de la juridiction communautaire. La doctrine estime, par exemple, que le seul changement de vocabulaire ne peut à lui seul donner de la consistance à une disposition dont la portée restait auparavant très limitée quant aux conséquences juridiques en matière de dénonciation des accords⁵⁷⁷.

Cette progression dans la démarche communautaire marque la nécessité d'affiner des clauses « droits de l'homme » qui, « au regard du droit international général, ne constituai[en]t pas une base incontestable (...)» notamment au regard des exigences énoncées aux articles 60 et 62 de la Convention de Vienne de 1986⁵⁷⁸. Le paragraphe 2 de

⁵⁷⁵ Arrêt de la CJ, 3 décembre 1996, République portugaise contre Conseil de l'UE, aff. n° C-268/94, recueil, page 6217, point 27

⁵⁷⁶ Conclusions de l'arrêt précité, recueil 1996, page I-6177, citées par E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 123. L'auteur relève très justement que le choix du qualificatif « essentiel » doit « se comprendre par référence aux termes de l'article 60 de la Convention de Vienne. »

⁵⁷⁷ Idem

⁵⁷⁸ Voy. l'analyse de C. Musso, « Les clauses « droits de l'homme » dans la pratique communautaire », op.cit., page 74. L'auteur explique qu'un changement fondamental de circonstances ne peut justifier la suspension ou la dénonciation d'un Traité, sur la base de l'article 62 de la Convention de Vienne, que si ces circonstances sont « une base essentielle du consentement des parties » et s'« il transforme radicalement la nature des obligations devant être exécutées ». Et d'expliquer que la clause « fondement » ne peut remplir un moins le second critère mentionné. Quant à l'article 60 de la Convention de Vienne, l'auteur explique la difficulté à l'invoquer du fait de

l'article 65 de la Convention de Vienne de 1986 impose, en outre, un délai minimum de trois mois avant que les mesures envisagées pour suspendre ou mettre fin à un accord ne deviennent effectives⁵⁷⁹, ce qui ne constitue pas en soi un moyen adéquat pour réagir efficacement aux comportements condamnables d'un partenaire commercial.

C'est pourtant sur la base des cas envisagés par la Convention de Vienne que la CE choisit de justifier les sanctions économiques prises à l'encontre d'un Etat tiers. Suite à l'adoption de la résolution 713 (1991) du Conseil de sécurité⁵⁸⁰, le Conseil décide de suspendre l'application des accords entre la Communauté et la République socialiste fédérative de Yougoslavie sur le fondement du changement fondamental de circonstances⁵⁸¹. Après avoir rappelé la résolution de l'ONU en cause, le Conseil estime

« que la poursuite des hostilités et leurs conséquences sur les relations économiques et commerciales, tant entre les républiques de Yougoslavie qu'avec la Communauté, constituent *une modification radicale*⁵⁸² des conditions dans lesquelles l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie (1) et ses protocoles, ainsi que l'accord concernant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ont été conclus; qu'elles mettent en cause l'application de ceux-ci (...) »

Toujours dans le cadre des clauses « élément essentiel », la Communauté européenne va développer une nouvelle forme de clauses propres à lui assurer une plus grande liberté lorsqu'elle choisit de sanctionner un Etat tiers en cas de non-respect d'un des principes « droits de l'homme – démocratie – Etat de droit ». L'introduction de clauses complémentaires⁵⁸³ lui permet d'attacher au non-respect des droits de l'homme des conséquences juridiques telles qu'il devient difficile de contester le bien-fondé de

l'absence de contrariété, en cas de violation des droits de l'homme et des principes démocratiques, avec l'objet ou le but d'un Traité en l'espèce de nature commerciale. Voy. également J. Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., pages 389 et s

⁵⁷⁹ L'article 65 § 2 : « Si, après un délai qui, sauf en cas d'urgence particulière, ne saurait être inférieur à une période de trois mois à compter de la réception de la notification, aucune partie n'a fait d'objection, la partie qui a fait la notification peut prendre dans les formes prévues par l'article 67, la mesure qu'elle a envisagée. »

⁵⁸⁰ S/RES/713 (1991), 25 septembre 1991

⁵⁸¹ Décision (CEE, CECA) n° 91/586 du Conseil, du 11 novembre 1991, JO n°L-315 du 15 novembre 1991, page 47

⁵⁸² Italique ajoutée

⁵⁸³ Voy. E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 124 et s

l'opération de suspension ou de dénonciation de l'accord de coopération en cause⁵⁸⁴. Entre autres avantages, elles soustraient « la sanction de la violation de l'accord externe au régime établi par l'article 65 de la Convention de Vienne [de 1986]⁵⁸⁵ » et à ses lourdeurs procédurales.

Ces clauses ont pu être qualifiées de « clauses à géométrie variable » par le fait que leur insertion se fera ou non en fonction du partenaire économique avec lequel l'accord est passé. Le professeur Jean-François Flauss relève même que leur « consécration (...) et l'admission de déclarations interprétatives (même communes) débouchent sur un système à la carte, créant des différences de traitement entre les Etats de la même région »⁵⁸⁶. Leur apparition remonte à la fin de l'année 1992 lorsque l'Union européenne scelle un accord de coopération avec les trois Etats baltes⁵⁸⁷, ce qui explique leur dénomination usuelle de « clauses baltes ». Ces accords indiquent que les parties sont

« conscientes de ce qu'il importe de donner un plein effet à toutes les dispositions et principes du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et en particulier, celles de l'acte final d'Helsinki, (...), notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme (...). »

A titre liminaire, l'article 21 du titre VI relatif aux dispositions générales et finales indique que

« les parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave à ses dispositions essentielles ». ⁵⁸⁸

Ces clauses avaient, dans un premier temps, vocation à s'appliquer à tous les Etats parties à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE désormais

⁵⁸⁴ Idem. Voy. aussi J. Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., pages 394 et s., également J.-F. Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé et M.-J. Redor, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 1999, page 159

⁵⁸⁵ J.-F. Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », op.cit., page 159

⁵⁸⁶ Idem

⁵⁸⁷ Cette clause figurera également dans les accords avec la Slovénie et l'Albanie conclus la même année. Voy. par exemple, l'Accord de coopération du 11 mai 1992 entre la CEE et la république d'Albanie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, 11 mai 1992, JO n° L-343, 25 novembre 92, page 1

OSCE)⁵⁸⁹, mais elles furent étendues par la suite à d'autres Etats et notamment à ceux appartenant au groupe A.C.P.⁵⁹⁰. A cette clause balte succèdera la clause dite « clause bulgare » du fait de son insertion à l'accord conclu entre la CE et la Bulgarie, le 8 mars 1993⁵⁹¹. La formulation de cette clause générale de non-exécution mérite d'être citée dans son intégralité pour mieux cerner les enjeux induits par son introduction:

« Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une obligation au titre du présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association tous les éléments d'informations utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins du présent accord. »

L'originalité de ces dispositions réside dans la mise en place d'un mécanisme général de sanctions qui offre à l'UE une plus grande autonomie en la matière, le processus de renonciation ou de suspension dépendant exclusivement de ce qui figure expressément dans la convention en cause. Pour « préserver l'amour-propre du partenaire de la Communauté (...) [et] prévenir l' « unilatéralisme » de la Communauté dans l'exécution de l'accord »⁵⁹², des déclarations interprétatives se sont greffées à ces clauses pour clarifier des notions telles « qu'urgence spéciale » ou « mesures appropriées »⁵⁹³.

Le 23 juin 2000, l'Union européenne et les Etats A.C. P. réunis à Cotonou au Bénin

⁵⁸⁸ Voy. par exemple l'accord du 21 décembre 1992 entre la CEE et la République d'Estonie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, JO n° L-403 du 31 décembre 1992, pages 2 à 9

⁵⁸⁹ La CSCE deviendra, en 1995, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dont le but est de favoriser le dialogue et les négociations entre les Etats de l'Ouest et les Etats de l'Est de l'Europe

⁵⁹⁰ A ce titre, dans l'accord portant modification de la quatrième Convention de Lomé, les parties manifestent à nouveau leur désir « de faire de ces principes un élément essentiel de la Convention de Lomé (...) » et modifie l'article 5 en y ajoutant notamment que le « respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit sur lequel se fonde les relations entre les Etats ACP et la CE ainsi que toutes les dispositions de la présente convention et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un élément essentiel de la présente convention ». Les parties ont inséré sur le modèle des clauses baltes un article 366 bis qui mentionne dans son paragraphe 3 qu'en cas de manquement aux obligations mentionnées à l'article 5 et « à l'expiration du délai visé au paragraphe 2, troisième alinéa, si malgré tous les efforts aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui invoque le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de la présente convention à l'égard de la partie concernée (...) ». Et d'ajouter que cette alternative « serait un dernier recours ». Accord du 4 novembre 1995 portant modification de la quatrième Convention de Lomé, JO n° L-156, 29 mai 1998, pages 3 et s

⁵⁹¹ Cf l'article 118 de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, JO L-358, 31 décembre 1994, pages 3 et s

⁵⁹² J.-F. Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », op.cit., page 160

signent un accord de partenariat global en matière d'aide et de commerce qui vient se substituer à la Convention de Lomé IV. Entré en vigueur en avril 2003, l'Accord de Cotonou est un changement important dans la coopération entre ces différents Etats, la dimension politique jouant un rôle bien plus importante que par le passé⁵⁹⁴. Cet accord s'inscrit dans la continuité de ceux de Lomé qui ont mis en place le Fonds européen pour le développement⁵⁹⁵ et vise à promouvoir « le développement durable et l'intégration des pays A.C.P. dans l'économie mondiale », comme l'indique le préambule, tout en œuvrant pour « l'éradication de la pauvreté ».

Conformément à son article 95 qui prévoyait des adaptations tous les cinq ans⁵⁹⁶, les parties ont, en 2004, fait part de leur intention de réviser certaines dispositions. Au titre de l'article 9 de l'Accord de Cotonou, qui s'intitule, lors de la signature en 2000, « éléments essentiels et élément fondamental »,

« (...) les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte. (...) Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord (...) 4. Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques ».

Pour donner plus de relief à cet article et parfaire sa portée, les parties ont attaché à son manquement un mécanisme de sanction. L'article 96 prévoit en effet la possibilité de prendre des mesures nécessaires dans le cas d'une violation par une des parties des obligations en rapport aux éléments essentiels, c'est-à-dire le respect des droits de

⁵⁹³ Ibidem, page 161

⁵⁹⁴ Voy. les articles de R. N'Tambue Tshimbulu, directeur de recherche à l'Institut Irtavi de Bruxelles, « L'Union européenne sous le feu de la critique » et de P. Leymarie, « Malaise dans la coopération entre la France et l'Afrique - Le Continent noir en quête d'un véritable partenariat », *Le monde diplomatique*, Juin 2002, pages 18 et 19

⁵⁹⁵ Cet instrument communautaire fera l'objet de développements ultérieurs. Cf infra, partie II

⁵⁹⁶ La coopération économique et commerciale dépend d'une procédure de révision spécifique

l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit⁵⁹⁷. Des consultations pourront par ailleurs être menées lorsqu'une partie estime qu'une autre a manqué aux obligations liées à ces droits ; ces consultations portent sur les mesures prises ou à prendre afin de remédier à la situation. En outre, en cas « d'urgences particulières » ou lorsque la consultation n'aboutit pas à une issue acceptable, des « mesures appropriées », c'est à dire des mesures en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation, pourront être prises et aboutir, en dernier recours jusqu'à la suspension de l'accord⁵⁹⁸. Les cas « d'urgences particulières » visent « des cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évidentes d'un des éléments essentiels visés à l'article 9, paragraphe 2, qui nécessitent une réaction immédiate »⁵⁹⁹.

Aujourd'hui, les Etats africains, qui représentent la grande majorité des Etats A.C.P., sont pour la plupart membres de l'Union Africaine dont la Charte se réfère expressément au respect de la défense et de la promotion des droits de l'homme⁶⁰⁰. Même si une mise en œuvre effective de ces nobles intentions au sein de quelques Etats parties peut laisser perplexe, les évolutions sont néanmoins très perceptibles et justifient sans doute les progrès, certes minimes mais bien réels, enregistrés au moment de la révision de l'Accord de Cotonou le 21 juin 2005⁶⁰¹. Après avoir ajouté dans le préambule une référence à la déclaration du millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée en 2000, et aux conférences de Nations Unies relatives « aux objectifs et principes de développement », les Etats A.C.P. et l'UE ont modifié l'intitulé de l'article 9 et précisé

⁵⁹⁷ Selon l'article 96 § 2.a « Si, nonobstant le dialogue politique mené de façon régulière entre les parties, une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit visés à l'article 9, paragraphe 2, elle fournit à l'autre partie et au Conseil des ministres, sauf en cas d'urgence particulière, les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. À cet effet, elle invite l'autre partie à procéder à des consultations, portant principalement sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée afin de remédier à la situation. »

⁵⁹⁸ Cf le paragraphe 2.c de l'article 96

⁵⁹⁹ Voy. le paragraphe 2.b de l'article 96

⁶⁰⁰ Voy. par exemple l'acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 dans lequel les Etats membres se déclarent « résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit ». Le 30 janvier 2007, lors du 8^{ème} sommet de l'organisation tenu à Addis-Abeba, les Etats membres de l'Union africaine ont également adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance

⁶⁰¹ Accord du 21 juin 2005 modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JO n° L-209 11 août 2005, pages 27 à 54

son contenu. Cet article se rapporte aux « éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit, et élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques ». Ce changement n'a rien d'anodin et traduit une volonté d'améliorer le cadre conventionnel proposé.

Lors des discussions sur les modifications à apporter à l'accord, les Etats membres de l'Union européenne sont restés très fermes s'agissant de la proposition qui avait été faite de passer, après décision conjointe de l'ensemble des Etats parties, du dialogue politique prévu à l'article 8 aux régimes des articles 96 et 97⁶⁰². De ce point de vue, l'Union européenne privilégie une réaction rapide, estimant que les violations graves des éléments essentiels s'accommodaient bien mal de délais trop longs.

La nouvelle mouture de la Convention ACP/UE, depuis novembre 2010, a quelque peu modifié la version de 2005⁶⁰³. De façon générale, la suspension ou la dénonciation pure et simple de l'accord doit toujours intervenir en dernier recours, le dialogue politique étant privilégié. En revanche, l'article 8 qui s'y référait avait été renforcé. Il prévoyait, en son paragraphe 6.a, que le dialogue portant sur les éléments essentiels devait être « systématique et formalisé conformément aux modalités définies à l'annexe VII ». Désormais, l'article 8 § 6 impose plus de flexibilité et dispose que,

« [I]e dialogue est mené avec toute la souplesse nécessaire. Il peut, selon les besoins, être formel ou informel, se dérouler dans le cadre institutionnel et en dehors de celui-ci, y inclus le groupe ACP et l'Assemblée parlementaire paritaire, sous la forme et au niveau les plus appropriés, y compris au niveau national, régional, continental ou tous-ACP »⁶⁰⁴.

Le triptyque relatif aux droits de l'homme échappe en partie à cette exigence, l'annexe VII, relatif au « dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et de l'Etat de droit », prévoyant dans son article 1 § 1 que

⁶⁰² L'article 97 a trait à « la procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption »

⁶⁰³ Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JO n° L-287, 4 novembre 2010, pages 3 et s

⁶⁰⁴ Ibidem, pages 13

« les consultations, prévues par l'article 96, paragraphe 2, point a), auront lieu, *sauf en cas d'urgence particulière*⁶⁰⁵, après épuisement des possibilités de dialogue politique prévues par l'article 8 et l'article 9, paragraphe 4, de l'accord ».

§2 : L'insuffisante utilisation des clauses « droits de l'homme » dans la mise en œuvre de sanctions décidées au sein de l'ONU

L'intérêt à faire reposer les relations contractuelles sur les clauses « droits de l'homme » peut constituer un moyen adapté pour décider des sanctions économiques à l'encontre d'Etats tiers. Cette idée amène toutefois à s'interroger sur l'étendue de la compétence de l'UE à insérer de telles clauses dans des accords commerciaux (A). De façon générale, la pratique dénote quelques réticences de la part de l'UE à s'appuyer sur de telles dispositions pour dénoncer une relation contractuelle lorsque l'impose une résolution du Conseil de sécurité adoptée dans ce sens (B).

A- La compétence de l'Union européenne dans l'élaboration des clauses « droits de l'homme »

Cette question reste centrale, « la recherche d'une base juridique communautaire permettant l'inclusion dans les accords internationaux de *clause droits de l'homme* s'impose »⁶⁰⁶. Les articles 177 du TCE (nouvel article 208 TFUE) et l'article 11 du TUE (nouvel article 24 TUE) sont le socle de l'édifice européen en matière de coopération au développement⁶⁰⁷. Aussi, de manière plus globale, la question est de savoir si les articles 133 et 177 du TCE (nouveaux articles 207 et 208 TFUE) suffisent à justifier juridiquement l'insertion de telles clauses sans qu'il soit nécessaire de les lier à l'article 308 (nouvel article 352 TFUE), qui implique un avis conforme du Parlement européen et un vote à

⁶⁰⁵ Italique ajoutée. Cet article n'a pas été modifié en novembre 2010. Il convient de noter cependant que l'article 9 § 4, visé par l'article 1 § 1 de l'annexe VII dispose désormais que les « principes qui sous-tendent les éléments essentiels et fondamentaux définis dans le présent article s'appliquent de façon égale aux Etats ACP, d'une part, et à l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part. »

⁶⁰⁶ J. Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », page 400. Voy. aussi E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 128

⁶⁰⁷ Cf supra

l'unanimité du Conseil. La CJ s'est, à ce titre, positionnée très clairement quant à la portée de l'article 177 TCE (nouvel article 208 TFUE) dans l'arrêt de 1996 Portugal contre Conseil⁶⁰⁸. Dans cette affaire, le Portugal demandait l'annulation d'une décision du Conseil relative à un partenariat entre la CE et l'Inde en matière de développement, prise notamment sur la base de l'article 113 CEE (nouvel article 207 TFUE) et de l'article 130 Y du TCE (nouvel article 211 TFUE)⁶⁰⁹, qui établit que

« les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228 »⁶¹⁰

Selon le gouvernement portugais, le caractère de principe général dévolu aux droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire n'induit pas *ipso facto* une compétence générale de la Communauté pour inclure de telles clauses dans les conventions passées avec des Etats tiers. A ce titre, le Portugal conteste l'insertion de l'article 1^{er} paragraphe 1 de l'accord conclu avec la République de l'Inde⁶¹¹. Le Portugal estime que, tout au plus,

« l'article 130 U, paragraphe 2, du traité CE se limite à définir un objectif général. L'article 130 Y ne constituerait, par conséquent, une base juridique suffisante pour la conclusion d'un accord de coopération que dans la mesure où le respect des droits de l'homme n'est prévu que comme objectif général de cet accord. Toutefois, l'accord conclu avec la république de l'Inde irait plus loin, dès lors qu'il énonce à son article 1er, paragraphe 1, que « Le respect des droits de l'homme (...) constitue un élément essentiel » de l'accord »⁶¹².

Pour cette raison, le Portugal est d'avis que la décision prise par le Conseil aurait dû

⁶⁰⁸ Voy., entre autres, E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 129

⁶⁰⁹ Cf la décision 94/578/CE concernant l'accord de coopération entre la CE et la république de l'Inde relatif au partenariat et au développement, JO n° L-223 du 18 juillet 2004, pages 22 et 23

⁶¹⁰ Article 228 TCE (nouveau 215 TFUE) « 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. »

⁶¹¹ Selon l'article 1 §1 de l'accord conclu entre la CE et l'Inde, « le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques est la base de la coopération entre les parties contractantes et des dispositions du présent accord et constitue un élément essentiel du présent accord ». JO n° L-223, 18 juillet 1994, page 24

⁶¹² Arrêt de la CJ, du 3 décembre 1996, République portugaise contre Conseil de l'Union européenne, op.cit., page 6215, point 17. Voy. aussi J. Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., page 401

l'être sur la base de l'article 235 TCE (nouvel article 352 TFUE) qui prévoit le consentement de l'ensemble des Etats membres.

En effet, selon les termes de cet article,

« si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

Or, pour la Cour, le respect des droits de l'homme « constitue un des objectifs dont la Communauté *doit*⁶¹³ tenir compte lorsqu'elle arrête des mesures dans le domaine de la coopération au développement »⁶¹⁴, ce qui vient d'emblée contredire la position du Portugal et affirmer le lien entre les droits de l'homme et la coopération au développement. Selon la juridiction communautaire, l'article 1^{er} paragraphe 1 qui dispose que le respect des droits de l'homme « constitue un élément essentiel » de l'accord, ne permet pas de conclure qu'il s'inscrit au-delà des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 130 U TCE (ex-article 177 § 2 TCE, nouvel article 208 § 2 TFUE), « le libellé même de cette dernière disposition démonstr[ant] l'importance qu'il convient d'accorder au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il en résulte, notamment, que la politique de coopération au développement doit y être adaptée »⁶¹⁵.

Cette conclusion de la Cour vient appuyer l'argumentation du Conseil qui estime que l'article 1 de l'accord était « *un corollaire* de l'exigence de l'article 130 U TCE [ex-article 177§2 TCE, nouvel article 208 § 2 TFUE] » mais aussi un moyen efficace pour suspendre, le cas échéant, l'application de l'accord sur la base de la Convention de Vienne et de son article 60⁶¹⁶. L'avocat général La Pergola a d'ailleurs adopté une position

⁶¹³ Italique ajoutée

⁶¹⁴ E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 129

⁶¹⁵ Arrêt de la CJ, du 3 décembre 1996, République portugaise contre Conseil de l'Union européenne, op.cit., pages 6217, point 23

⁶¹⁶ C'est notamment ce qu'évoque Joël Rideau qui revient également sur la position du Danemark, venu en soutien du Conseil en l'espèce et pour qui, rappelle l'auteur, « l'article 235 du Traité CE serait nécessaire s'il s'agissait d'un accord ayant comme objet principal la protection des droits de l'homme, alors que le but de la disposition était de permettre l'application des autres disposition de l'accord ». Voy. J. Rideau « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., page 403. Voy. aussi S. Peers, « Fragmentation or evasion in the Community's

similaire en concluant que :

« Cette dernière disposition du Traité [l'article 130 U] offre ainsi une base juridique sûre à l'article 1^{er} de l'accord. L'ensemble des interventions communautaires en la matière mettent en lumière l'importance que revêt le respect des droits de l'homme dans la politique d'aide au développement des pays tiers. Si l'on en tient compte comme il se doit, la clause démocratique doit même être considérée comme nécessaire aux fins d'une conduite légitime dans la politique de coopération au développement. En vérité (...), l'absence d'une clause ainsi conçue compromettrait la légitimité de l'action communautaire, parce que le respect des dispositions précises de l'article 130 U ne serait plus garanti »⁶¹⁷.

Pour mieux cerner les tenants et les aboutissants de la démarche de l'Union européenne vis à vis des clauses « droits de l'homme », il reste à rechercher dans quelle mesure l'article 208 TFUE (ex-article 177 TCE) peut-être une base juridique suffisante lorsque les accords ne concernent pas la coopération au développement, au premier chef, mais poursuivent essentiellement un objectif lié au respect des droits de l'homme. L'arrêt Portugal contre Conseil apporte un élément de réponse puisque la Cour rappelle que le respect des droits de l'homme « ne constitue pas un domaine spécifique de coopération prévu par l'accord ».

Le juge communautaire rappelle ici que la CE n'a pas de compétence propre pour édicter des normes relatives aux droits de l'homme mais qu'elle peut, en revanche, se servir des clauses « droits de l'homme » pour atteindre les objectifs énoncés dans le Traité. A l'appui de son interprétation, le juge indique que l'article 1§1 de l'accord de coopération entre la CE et l'Inde ne vise qu'à poser la base et les objectifs de ce partenariat, comme l'indique l'intitulé de la disposition « Base et objectifs »⁶¹⁸.

Joël Rideau souligne à juste titre que l'affaire en question se cantonne aux seules clauses figurant dans des accords instaurant une coopération au développement. Il se

development Policy ? The impact of Portugal v. Council », in A. Dashwood, C. Hillion (dir.), *The General Law of EC external relations*, Centre for European Legal Studies, Sweet & Maxwell, Londres 2000, page 103

⁶¹⁷ Conclusions de l'Avocat général A. La Pergola précitées, page 6192, point 29

⁶¹⁸ Cf l'arrêt de la CJ, du 3 décembre 1996, République portugaise contre Conseil de l'Union européenne, op.cit., page 6215, point 28. Au point 27, le juge indique en outre que « l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'accord peut être, notamment un facteur important pour exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'homme. »

demande alors dans quelle mesure la Cour serait amenée à les sanctionner lorsque celles-ci sont insérées dans des accords qui n'entreraient pas dans ce cadre et qui ne se prévaudraient pas des dispositions de l'article 308 TCE (nouvel article 352 TFUE). Et de conclure qu'une éventuelle condamnation par la Cour serait « une conséquence assez logique tirée a contrario de l'avis relatif à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'arrêt rendu sur recours du Portugal »⁶¹⁹. En effet, dans son avis relatif à l'adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la CJ rappelle que :

« L'article 235 vise à suppléer l'absence de pouvoir d'action conférés expressément ou de façon implicite aux institutions communautaires par des dispositions spécifiques du Traité, dans la mesure où de tels pouvoirs apparaissent néanmoins nécessaires pour que la Communauté puisse exercer ses fonctions en vue d'atteindre l'un des objets fixés par le Traité ».

Et d'ajouter :

« Faisant partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, cette disposition ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine de compétence de la Communauté (...) »⁶²⁰.

En dehors de la politique de coopération au développement visée à l'article 177 (nouvel article 208 TFUE), il est possible d'envisager que l'Union européenne rencontrerait des difficultés pour poursuivre l'objectif de défense des droits de l'homme, faute de disposition dans le Traité qui établirait un « objectif transversal » de respect des droits de l'homme⁶²¹. Or, le libellé de l'article 177 § 2 (nouvel article 208 TFUE) peut être lu comme habilitant la Communauté à rechercher « l'objectif, à la fois de développement de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme (...) dans toutes les

⁶¹⁹ J. Rideau, « L'Union européenne et les droits de l'homme », op.cit., pages 404 et 405. L'analyse est d'ailleurs reprise par E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 131

⁶²⁰ Avis 2/94 du 28 mars 1996, recueil, points 29 et 30, page 1788

⁶²¹ C. Chenevière et M. Candela-Soriano, « Le législateur et les droits de l'homme », in M. Candela-Soriano, *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Larcier, Paris 2005, page 26 et s. Les auteurs font un parallèle entre la politique de développement de l'article 177 du TCE (nouveau 208 TFUE) et l'article 181 A (nouveau 212 TFUE) relatif à la coopération économique, financière et technique, estimant que « si on liait à l'époque les droits de l'homme à la politique de développement on peut aujourd'hui aussi les lier à l'article 181 A TCE, qui élargit le champ des coopération. »

relations qu'elle entretient avec les Etats tiers »⁶²². Il serait aussi faux de croire que cet objectif reste exclusif du domaine de la politique de développement tant il paraît clair que les droits de l'homme ont acquis la qualité recherchée d'objectif transversal. La nouvelle rédaction de l'article 177 TCE issue du Traité de Lisbonne sous l'article 208 TFUE n'impose pas davantage de retenue quant à cette analyse, l'économie générale du Traité conservant à cette affirmation toute sa vigueur.

L'UE n'a de cesse de promouvoir et respecter les principes universels tels que ceux établis par la Déclaration universelle des droits de l'homme et ses Conventions et que la jurisprudence de la CJ en la matière est aussi non négligeable, comme en témoigne, entre autres, l'arrêt de 1996 longuement évoqué. Au niveau des Traités, les articles 6 et 7 du TUE⁶²³ sont une base textuelle considérable pour pouvoir affirmer que l'objectif de respect des droits de l'homme a largement dépassé ce cadre, pour s'étendre à l'ensemble des politiques de l'Union. En outre, la consécration des clauses « droits de l'homme » s'inscrit pleinement dans le cadre du quatrième paragraphe de l'article 6 du TUE qui rappelle que

« l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ».

Après avoir consacré les droits de l'homme dans ses relations économiques avec les pays tiers, l'Union européenne se devait d'y associer une mise en œuvre à la hauteur des efforts consentis au préalable.

B- Une pratique hétérogène révélatrice d'un renoncement à utiliser un outil pourtant adapté aux sanctions économiques décidées par l'ONU

La Commission européenne a dressé une liste exhaustive des mesures à mettre en place en cas de violation graves aux principes qu'elle entend protéger. La dénonciation pure et simple de la relation de coopération ou d'association n'intervient, conformément

⁶²² E. Cujo, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, op.cit., page 132

⁶²³ Article 6§2 : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Rome le 4 novembre 1950, et telles qui résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. ». L'article 7 a trait aux cas où un Etat membre de l'UE violerait gravement les principes

aux intentions ayant guidé le cheminement de l'UE, qu'*ultima ratio*, ce qui amène la critique de J.-F. Flauss envers les clauses « droits de l'homme », qu'il compare à « un tigre de papier »⁶²⁴ en raison de son efficacité très relative.

Alors que l'Union européenne s'était engagée à systématiser leur utilisation, comme l'avait indiqué la Commission en mai 1995⁶²⁵, la pratique a pu attester, au moins un temps, une approche beaucoup plus sélective que ce qui fut annoncé. Il arrive que les accords conclus soient totalement silencieux sur le sort qui leur serait réservé en cas de violations graves, comme ce fut le cas avec les accords passés avec la Chine⁶²⁶. L'exemple le plus notoire concerne celui qui lie l'UE aux Etats de l'ASEAN⁶²⁷. La signature du texte qui scelle le partenariat avec la Communauté remonte au 7 mars 1980, à une époque où il était certes moins aisé d'insérer ce type de clauses. Cependant, les divergences entre la CE et les Etats membres de l'organisation asiatique sur la question des droits de l'homme sont telles que, lors de la réunion ministérielle de Kuala Lumpur en 1991⁶²⁸, la renégociation de l'accord prévue en 1992 échoua, laissant les choses assez loin des préoccupations liées aux droits de l'homme⁶²⁹. Le bilan qui peut être dressé mérite sans doute un regard plus nuancé. Si l'ensemble du processus de suspension ou de dénonciation des accords est objectivement perfectible, force est de constater que ces clauses ont permis la « possibilité de dialoguer sur les droits de l'homme avec presque tous les pays du monde »⁶³⁰. C'est ainsi que les pays asiatiques, au départ si peu enclins à approuver leur insertion, ont évolué dans le sens espéré par l'UE. Avec l'élargissement de l'ASEAN au Viêt-Nam en 1995, au Laos et au

énoncés dans l'article 6. Le caractère « endogène » de la disposition n'en traduit pas moins le souci du respect de ces valeurs

⁶²⁴ J.-F. Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », *op.cit.*, page 160. Voy aussi C. Musso, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », *op.cit.*, page 19 et s

⁶²⁵ Cf *supra*

⁶²⁶ Cf *supra*

⁶²⁷ Association of Southeast Asian Nation. Voy. le règlement (CEE) n° 1440/80 du Conseil du 30 mai 1980 concernant la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et l'Indonésie, la Malaysia, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est du 30 mai 1980, JO L-144, 10 juin 1980, pages 2 à 8, et l'article de D. M. Milliot, « Europe-Asie, le XXIème siècle », *Outre Terre* 2004-1, n°6, pages 273 et s

⁶²⁸ La relation CEE-ASEAN autrefois, UE-ASEAN aujourd'hui, s'organise autour de deux réunions qui rassemblent, tour à tour, les ministres des Affaires étrangères puis les ministres de l'économie et des finances des Etats parties

⁶²⁹ Voy., par exemple, F. Hoffmeister, « Les politiques de coopération au développement et d'assistance économique, technique et financière et les droits de l'homme », *op.cit.*, page 266

⁶³⁰ Idem

Myanmar, deux ans plus tard, furent conclus des accords dits de la « troisième génération », au sein desquels les droits de l'homme occupent une place de choix⁶³¹. Après avoir réaffirmé l'attachement au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, « aux principes de la charte des Nations Unies et au respect de l'indépendance et de la souveraineté nationales (...) », les parties ont inséré un article « Fondement » qui dispose, à l'instar d'autres clauses de ce type que « le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques constitue le fondement de la coopération entre les parties et des dispositions du présent accord, et est un élément essentiel de l'accord »⁶³².

Si la situation des certains Etats du Sud-Est asiatique vis à vis des droits de l'homme reste encore très imparfaite, aucune sanction effective n'a pourtant été envisagée à leur rencontre, loin de l'esprit des accords conclus. Le 1^{er} décembre 2005, le Parlement européen, qui œuvre sans discontinuer pour améliorer l'efficacité des clauses de conditionnalité, a vivement condamné les atteintes qui y sont perpétrées stigmatisant la situation des détenus politiques et le sort de « la population Hmong et de toutes les minorités ethniques et religieuses » au Laos, et exhortant « les autorités nationales [vietnamiennes] à mettre en œuvre la stratégie de développement de la justice, et des réformes politiques et institutionnels conduisant à la démocratie et à l'Etat de droit »⁶³³. Emergent ici les limites de l'action de l'UE à l'égard de la promotion et du respect des droits qu'elle entend protéger. L'Union est de façon permanente contrainte au grand écart, sans cesse tiraillée entre des soucis idéologiques et le pragmatisme de ses relations économiques. Il est dommage que les sanctions de l'Union européenne se soient limitées, dans ce cadre, aux seuls Etats A.C.P.⁶³⁴.

⁶³¹ Voy. D. M. Milliot, « Europe-Asie, le XXI^{ème} siècle », op.cit., page 278

⁶³² Accord de coopération du 14 mai 1996 entre la Communauté européenne et la République socialiste du Viêt-Nam, JO n° L-136, 7 juin 1996, pages 29 à 36. Voy. aussi celui passé le 29 avril 1997 entre la Communauté européenne et la République démocratique populaire Lao, JO n° L-334 du 15 décembre 1997, pages 15 à 23

⁶³³ Voy. La résolution du Parlement européen sur la situation au Cambodge, au Laos et au Viêt-Nam, Bull. UE, 12-2005, point 1.2.1

⁶³⁴ F. Hoffmeister, « Les politiques de coopération au développement et d'assistance économique, technique et financière et les droits de l'homme », op.cit., pages 266 et 267. L'auteur cite notamment les sanctions prises à l'encontre de Haïti le 29 janvier 2001 (JO n° L-48 du 17 février 2001, page 31), de la Côte d'Ivoire le 25 juin 2001 (JO n° L-183 du 6 juillet 2001, page 38), du Togo le 15 novembre 2004 (JO n° L-349 du 25 novembre 2004, page 17) ou encore les mesures prises vis à vis de la république de Guinée le 14 avril 2005 (JO n° L-209 du 23 avril 2005, page 33)

Dans l'exercice de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, les clauses « droit de l'homme » sont, au moins en théorie, un outil à même de faciliter l'élaboration de sanctions. Pourtant, la pratique est très hétérogène, l'Union européenne n'ayant pas choisi un modèle standard pour édicter ce type de sanctions. Dans certains cas, elle indique clairement s'appuyer sur une résolution adoptée par l'organe exécutif de l'ONU, sans faire référence à la Convention A.C.P.. Tel est le cas de la décision adoptée par le Conseil, le 30 mai 1994, dans le cadre de la PESC, où il est précisé que l'UE entend réduire « les relations économiques avec Haïti (...) conformément aux dispositions pertinentes *obligatoires* de la résolution 917 (1994), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies »⁶³⁵.

Le règlement du Conseil concernant l'interruption de certaines relations économiques avec l'Angola, du 30 octobre 1997, fait, pour sa part, mention des « résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, et notamment ses résolutions 864 (1993), 1127 (1997) et 1130 (1997) » et ajoute aussitôt que la Convention de Lomé IV, à laquelle l'Angola est également partie, « ne fait pas obstacle à l'application desdites mesures du Conseil de sécurité »⁶³⁶. Cette formulation peut surprendre, tant les dispositions de la Convention de Lomé évoquées semblent en tout point, sinon compatibles, du moins complémentaires, à l'adoption de telles mesures. L'Union européenne aurait pu fonder la prise des sanctions économiques et financières sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et utiliser ensuite la Convention comme instrument de cette mise en œuvre ; or, ici, l'Union semble opposer les résolutions du

⁶³⁵ Décision n° 94/315/PESC du Conseil, du 30 mai 1994, relative à la position commune définie sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne concernant la réduction des relations économiques avec Haïti, JO n° L-139, 2 juin 1994, page 10 (italique ajoutée). Voy. également le règlement n°1263/94 du Conseil, du 30 mai 1994, portant suspension de certaines relations économiques et financières avec Haïti, JO n° L-139 du même jour, pages 1 à 3. Voy. aussi la résolution 917 (1994) (S/RES/917 (1994), 6 mai 1994) édictant lesdites sanctions (embargo commercial, gel de fonds et interdiction d'entrée sur le territoire des Etats visant certaines personnes liées au coup d'Etat)

⁶³⁶ Règlement (CE) n° 2229/97 du Conseil, du 30 octobre 1997, concernant l'interruption de certaines relations économiques avec l'Angola afin d'inciter l' « Uniao Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) à remplir ses obligations dans le processus de paix, JO n°L-309, 12 novembre 1997, page 1 à 7. Voy. également le règlement (CE) n°1705/98 du Conseil, du 28 juillet 1998, qui prolonge les mesures initiales et reprend la formulation. Voy. la résolution S/RES/864 (1993) du 15 septembre 1993, décidant d'un embargo sur les armes et les produits pétroliers, ainsi que la résolution S/RES/1127 (1997), du 28 août 1997, exigeant notamment de la part du gouvernement et de l'UNITA de mener à bien la poursuite du processus de paix et la démilitarisation de l'UNITA

CSNU à la Convention de Lomé. Il faut s'interroger sur la pertinence d'un tel procédé. L'Union européenne, forte de l'« habilitation » du Conseil de sécurité par l'intermédiaire de ses résolutions, aurait pu dénoncer une coopération économique prévue par les accords en cause en déclenchant les mécanismes des clauses « droits de l'homme » dans les conditions développées auparavant.

En revanche, une décision du Conseil du 25 mars 2002 visant à faire application de l'article 96 de l'accord à l'encontre du Libéria, en raison notamment de l'assistance apportée par celui-ci aux activités du Front uni révolutionnaire (RUF) opérant en Sierra Leone, montre une complémentarité certaine entre ces dispositions et les résolutions du Conseil de sécurité. Dans une lettre adressée au Ministre des Affaires étrangères du Libéria, l'UE indique s'inquiéter

« des atteintes aux droits de l'homme qui lui ont été rapportées depuis la fin de la guerre civile et de l'apparente impunité dont jouissent les forces de sécurité dans leurs relations avec les civils. (...). De plus l'assistance que le Libéria a offerte au Front uni révolutionnaire (RUF), accusé de graves violations des droits de l'homme en Sierra Leone, a amené l'Union européenne à être favorable aux sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en mars 2001. *En conséquence*, le Conseil (...) a décidé (...) d'ouvrir des consultations au titre de l'article 96 et de l'article 97 de l'accord de partenariat ACP-CEE afin d'évaluer la situation en détail (...) »

⁶³⁷

Le caractère éminemment politique attaché aux sanctions économiques incite parfois l'Union européenne à agir avec une prudence qui confine parfois au désordre. Selon le partenaire ciblé, le processus enclenché pour sanctionner diffère ; le mécanisme général des sanctions sur la base des clauses « droits de l'homme » perd alors autant en lisibilité et il devient souvent « difficile, dans l'historique des « sanctions » communautaires, de lire « à travers les lignes » un objectif politique cohérent »⁶³⁸.

⁶³⁷ Décision n° 2002/274/CE du Conseil, du 25 mars 2002, portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE, JO n°L-96, 13 avril 2002, page 23 et s (Italique ajoutée). La décision fut modifiée à trois reprises, la dernière fois par une décision n° 2005/16/CE du Conseil, du 22 décembre 2004, modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière, JO n°L-8, 12 janvier 2005, pages 12 et 13

⁶³⁸ D. Sinou, « Les sanctions communautaires et les pays tiers », op.cit., page 634

Cette démarche, sans conteste liée à la complexité de la structure interne de l'Union et particulièrement aux méandres de son processus décisionnel, procède aussi d'une volonté délibérée de conserver une autonomie propre à renforcer son statut d'acteur international à part entière. L'Union européenne se sert, « tantôt de l'habillage du droit international général, tantôt de celui de la Charte des Nations Unies, qu'[elle cherche] à combiner avec le dispositif communautaire, pour légitimer [ses] mesures »⁶³⁹. Les résolutions élaborées par le Conseil de sécurité pourraient renforcer le poids des clauses « droits de l'homme » que l'Union et ses Etats membres se sont évertués à faire accepter et mettre en œuvre.

⁶³⁹ Idem

Partie II : Les instruments dérivés de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'UE

Les différentes modifications des Traités ont étendu le champ d'action de l'UE bien au-delà des sanctions économiques. Fermement décidée à renforcer son rôle sur la scène internationale, conformément aux objectifs qu'elle s'est fixée, l'UE se devait d'enrichir les instruments à sa disposition pour répondre à de nouvelles ambitions.

L'effondrement du bloc de l'Est et les mutations géopolitiques qui s'en sont suivies ont imposé à l'UE des mutations stratégiques et précipité des évolutions rapides. Les rapports entre sujets de droit international, Etats ou organisations internationales, changent de sorte que « tous les acteurs du système international sont obligés de revoir leur stratégie d'action et leur place à l'intérieur de ce nouveau contexte, pour essayer de s'y adapter de la façon la meilleure »⁶⁴⁰. Pour répondre à cette nécessité imposée par les faits, l'Union européenne s'est dotée d'outils lui permettant de renforcer sa capacité d'action autonome. Parce que l'UE entend engager sa démarche dans une approche multilatérale, la recherche d'instruments nouveaux vise, dans le même temps, à parfaire l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Si la plupart des évolutions s'illustrent essentiellement au niveau de la PESC et de la PSDC⁶⁴¹ elles concernent l'intégralité des politiques de l'Union, témoignant ainsi de la polyvalence de l'action extérieure de l'UE. Deux domaines rendent compte de ce qu'il convient d'identifier comme une véritable inflation normative. Le premier est relatif à la gestion des crises, entendue dans ses composantes civile et militaire (Titre 1). Le second a trait à une action en expansion croissante et concerne la lutte contre le terrorisme (Titre 2)

⁶⁴⁰ A. Biava, « L'Union européenne acteur global ? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD », Euryopa, Institut européen de l'Université de Genève, Genève 2005, page 7

⁶⁴¹ A propos de la PSDC, Thierry Pfister constate que celle-ci « ne traduit pas un grand dessein qui viserait à construire une « armée européenne » ou une « Europe-puissance » capable de rivaliser avec les Etats-Unis. Elle est avant tout le produit de compromis successifs, négociés entre les Etats membres dans le cadre du labyrinthe institutionnel européen ». Voy. T. Pfister *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, thèse, Université de Genève, 2008, page 11

Titre 1 : L'enrichissement des instruments de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : la gestion civile et militaire des crises

L'action de l'Union européenne s'est inscrite dans l'élan de rénovation d'une pratique du maintien de la paix dont les insuffisances se sont révélées suite à l'expérience rwandaise ou aux événements de Srebrenica en Bosnie. S'agissant de l'Union européenne, les premières relations avec l'ONU se sont nouées au cours du conflit en ex-Yougoslavie, même si « les efforts concertés de l'ONU et de l'UE n'ont débouché la plupart du temps que sur des résultats décevants »⁶⁴². Non seulement, le conflit yougoslave a dévoilé l'incapacité de l'UE à faire face à une situation conflictuelle de grande ampleur mais il a aussi mis en exergue les difficultés à mettre en place une action commune avec d'autres organisations internationales dont l'ONU. L'espoir de l'Union européenne de jouer un rôle clé dans la gestion du conflit s'est rapidement heurté à une réalité plus complexe, si bien que les moyens mis en œuvre n'ont pas permis à l'UE de concrétiser des ambitions clairement affirmées⁶⁴³.

Les dysfonctionnements observés alors⁶⁴⁴ rendent compte de la difficulté à s'engager dans un processus de coopération lorsque deux organisations entendent faire prévaloir des logiques parfois dissonantes. La question porte en fait sur les liens qui unissent les entités concernées et l'éventuel rapport de subordination susceptible de s'installer. A la théorie qui impose la primauté de l'organisation mondiale⁶⁴⁵ s'oppose une pratique qui témoigne d'une « tendance à l'émancipation des organisations régionales vis-

⁶⁴² Y. Petit, *Droit International du maintien de la paix*, op.cit., page 84

⁶⁴³ Alan Riding rapporte que « shortly before leaving here Friday, Luxembourg's Foreign Minister, Jacques Poos, said European governments had a special responsibility to act in a crisis that threatened European stability. « This is the hour of Europe, » he said. « It is not the hour of the Americans » ». Voy. l'article de A. Riding, « Conflict in Yugoslavia : European send high level team », New York Times, 29 juin 1991, disponible sur www.nytimes.com

⁶⁴⁴ Ainsi, Yves Petit observe qu'en « raison du caractère inédit de sa coopération avec l'UE, l'ONU a exprimé plusieurs désaccords à propos de ses prises de position. L'ONU lui a reproché certaines approches trop partiales lors de la reconnaissance de certains nouveaux Etats issus de l'ex-Yougoslavie. En raison de la forte influence de l'UE sur certains actes adoptés par le Conseil de sécurité, le Secrétaire général a fini par se demander à plusieurs reprises si les organisations régionales étaient subordonnées aux décisions du Conseil et au service de l'ONU ou l'inverse ». Yves Petit, *Droit International du maintien de la paix*, op.cit., page 84

⁶⁴⁵ Voy. les articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations Unies

à-vis de l'ONU, de même qu'(...) une logique de compétition à tous les niveaux d'action (institutionnel, juridique, fonctionnel et stratégique) »⁶⁴⁶.

Deux approches s'affrontent : d'une part, celle de l'Union européenne mue par une volonté d'agir autonome, capable de déployer des moyens civils et militaires importants face aux crises qui se multiplient et, d'autre part, la logique onusienne qui repose sur l'idée d'une responsabilité principale du maintien de la paix mais dépourvue de la capacité matérielle suffisante pour la réaliser pleinement. Le point de rencontre de ce qui apparaît au départ comme antagoniste a nécessité la recherche d'une institutionnalisation progressive de la relation entre les deux organisations, sachant de la qualité ce rapport institutionnel dépend l'efficacité des opérations menées en application d'une résolution du CSNU. Le rapprochement entre l'UE et l'ONU s'illustre, en premier lieu, dans l'élaboration d'instruments de gestion de crises nouveaux (Chapitre 1). Si ces derniers profitent pleinement des avancées réalisées au niveau opérationnel, ils contribuent aussi à les enrichir (Chapitre 2).

⁶⁴⁶ T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, Recherche et documents, n° 32, Fondation pour la recherche stratégique, Paris 2004, page 11

Chapitre 1 : La relation UE/ONU dans l'élaboration des instruments de gestion des crises

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité implique, de la part de l'Union européenne et de l'ONU, un rapprochement institutionnel constructif. Les intérêts des deux organisations, à la fois distincts et convergents, les amènent à installer un dialogue permanent, motivé par la recherche d'une action efficace et cohérente.

L'institutionnalisation de la relation UE/ONU constitue l'aboutissement d'une coopération que chacun s'attache à optimiser, conscient de la nécessité d'agir de façon concertée pour une meilleure mise en œuvre des résolutions du CSNU. Le rapport qui s'installe reste cependant tributaire de la nature des organisations. Il exige des accommodations réciproques, la recherche de compromis, pour faire en sorte de surmonter les difficultés inhérentes à ce type d'approche. Les interactions entre l'Union européenne et l'ONU peuvent s'analyser en premier lieu dans le domaine militaire de gestion des crises (Section 1). Les développements de l'engagement de l'UE aux côtés des Nations Unies imposent également de s'interroger sur le contenu de la relation dans le cadre civil (Section 2).

Section 1 : Une volonté de renforcer les rapports institutionnels manifestée dans le volet militaire de gestion de crises

La relation UE/ONU est le résultat d'une progressive transformation du système de la sécurité collective. Incapable d'agir seule, l'ONU a dû rechercher auprès d'autres organisations les moyens de réaliser les missions liées au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les recommandations émises par l'ONU dans la recherche d'une coopération plus étroite (§1) ont été concrétisées par l'Union européenne qui s'est dotée d'instruments normatifs et opérationnels innovants (§2).

§1- Une mise en place d'instruments de coopération impulsée par l'ONU

Le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a rapidement compris la nécessité de solliciter l'ensemble des acteurs internationaux pour améliorer l'efficacité des moyens mis au service du maintien de la paix. L'Agenda pour la paix de 1992 est la source de la coopération UE/ONU (A). Le rapport Brahimi de 2000 parachève les intentions du Secrétaire général et pose le socle du rapport que l'organisation mondiale entend nouer avec l'UE (B).

A- L'Agenda pour la paix de 1992 base de la coopération entre l'UE et l'ONU

Si l'objet des recommandations émises dans l'Agenda pour la paix porte sur le « moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans le domaine de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte »⁶⁴⁷, l'accent est également mis sur la nécessité d'une approche adaptée aux différentes situations de crise. On tient compte du fait qu'« aucune région ou aucune situation n'est pareille à une autre, de même la conception d'un projet de coopération et la division du travail à l'intérieur de ce projet doivent être adaptées selon la réalité de chaque cas dans un esprit de souplesse et de réalité »⁶⁴⁸. A cet égard, les efforts conjugués de l'OSCE et de la Communauté européenne sont mis en avant par le Secrétaire général qui insiste sur leur « importance cruciale dans l'action menée pour mettre fin à la crise qui déchire les Balkans et les régions avoisinantes »⁶⁴⁹.

Les relations entre l'Union européenne et l'ONU ont évolué par la suite pour s'inscrire pleinement dans la démarche initiée en 1992 par le Secrétaire général de l'ONU appelant au renforcement de la coopération entre l'organisation mondiale et l'ensemble des organisations internationales. Le Conseil de sécurité a lui aussi encouragé une collaboration plus étroite avec les organisations régionales ou sous régionales pour faire face à la recrudescence des conflits après la guerre froide ; l'idée sous-jacente est de « rendre plus

⁶⁴⁷ Agenda pour la paix, op.cit., point 1

⁶⁴⁸ Ibidem, point 62

⁶⁴⁹ Idem

légère la tâche du Conseil, mais de contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales »⁶⁵⁰. Mais il s'agit aussi de pallier l'absence de moyens matériels et humains nécessaires à l'accomplissement des tâches de rétablissement ou de maintien de la paix en conférant l'exécution à des entités capables de les réunir⁶⁵¹.

A l'origine, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales est envisagée sous l'angle de la diplomatie préventive, du maintien de la paix, du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix après les conflits. Le supplément à l'Agenda pour la paix du 25 janvier 1995 ajoute aux instruments visant à circonscrire et régler les conflits entre Etats et les guerres civiles le désarmement et les sanctions⁶⁵².

Après avoir rappelé l'impérieuse nécessité de coopérer avec les organisations régionales dans l'objectif de maîtriser et de résoudre les conflits, le Secrétaire général évoque cinq formes de coopération possibles. La première, relative à la consultation, permet l'échange de points de vue sur les conflits que l'ONU et les organisations régionales tentent de régler. Les deuxième et troisième formes de coopération concernent l'appui diplomatique et l'appui opérationnel entendus au sens classique, à savoir l'initiative diplomatique en vue de désamorcer une situation potentiellement conflictuelle, d'une part, et le soutien militaire, d'autre part. La quatrième forme de coopération touche au codéploiement. Il s'agit pour l'ONU de mettre en place des missions en soutien aux opérations menées par d'autres organisations, comme se fut notamment le cas au Libéria où l'ONU intervient pour soutenir une opération dirigée par la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Dans ce cadre, le rôle de l'ONU se limite à vérifier que les opérations se déroulent selon les prescriptions prévues par les résolutions du Conseil de sécurité. La cinquième forme de coopération a trait aux opérations conjointes,

⁶⁵⁰ Un Agenda pour la Paix, op.cit., point 64, cité par Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., page 73

⁶⁵¹ Une autre explication a été avancée pour justifier le recours aux organisations régionales : faciliter l'acceptation au processus de paix du plus grand nombre d'Etats membres au-delà des seuls Etats membres permanents du Conseil de sécurité. Voy. Yves Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., page 73

⁶⁵² Voy. Supplément à l'Agenda pour la paix, rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies, 25 janvier 1995, doc. S/1995/1, point 86

dispositif qui se distingue du codéploiement par le fait que l'ONU et les organisations concernées assurent en commun les effectifs, la direction et le financement de la mission.

Conscient de la difficulté à mettre en place un cadre universel de coopération en raison de la diversité des moyens potentiels dont disposent les organisations régionales, le Secrétaire général propose de faire reposer cette coopération sur plusieurs principes fondamentaux : la création de mécanismes de consultation, le respect de la primauté de l'ONU, une division de travail clairement définie et un souci de cohérence de la part d'Etats à la fois membres d'une organisation régionale et de l'ONU lorsque le problème intéresse les deux organisations⁶⁵³.

B- Les contributions du Rapport Brahimi

L'impulsion donnée par le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali sera relayée par le Groupe d'études sur les opérations de paix présidé par Lakhdar Brahimi qui a donné son nom à un rapport remis à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité⁶⁵⁴. Ce document présenté comme une référence dans les réflexions portées sur les moyens d'accroître l'efficacité des opérations de maintien de la paix⁶⁵⁵ relaie l'initiative du Secrétaire général Boutros-Ghali en disposant que « la Charte encourage expressément la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales pour régler les conflits et rétablir la paix et la sécurité ».

Face à l'inégale répartition des capacités militaires dans les zones de tensions, et « pour permettre à des soldats de la paix de toutes les régions de participer à une opération des Nations Unies ou mettre sur pied une opération de maintien de la paix régionale sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité », le rapport suggère la fourniture « aux organisations régionales et sous-régionales des services de formation, du matériel, un appui logistique et d'autres ressources »⁶⁵⁶. Toujours à propos du volet militaire, le rapport

⁶⁵³ Ibidem, point 88

⁶⁵⁴ Rapport d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Rapport Brahimi), 21 août 2000, doc. S/2000/809

⁶⁵⁵ Voy. A. Novosseloff, « Les opérations de paix des Nations Unies : les normes fixées par le rapport Brahimi mises à l'épreuve », in J. Coulon (dir.) *Guide du maintien de la paix*, Athéna, Montréal 2007, pages 49 et s

⁶⁵⁶ Rapport d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Rapport Brahimi), op.cit., point 54

relance l'idée de partenariats entre Etats membres dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies afin de créer plusieurs forces homogènes de la taille de la brigade dotées des éléments précurseurs nécessaires (...) » en vue d'un déploiement rapide des troupes, dès l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité dans des délais compris entre trente et quatre-vingt-dix jours selon la complexité de l'opération⁶⁵⁷.

En réponse aux recommandations contenues dans le rapport Brahimi, l'Union européenne lance à partir du Conseil européen de Nice de 2000 les bases d'une relation plus soutenue avec l'ONU⁶⁵⁸, le développement de la PESD accompagnant « la contribution de l'Union à la paix et la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations unies ». L'utilité de la coopération avec l'ONU est aussi mise en avant, l'Union se félicitant des « récents contacts entre le Secrétaire Général des Nations unies, le Secrétaire Général / Haut représentant, la présidence et la Troïka de l'UE », estimant aussi que « les efforts engagés permettront notamment aux Européens de répondre de manière plus efficace et plus cohérente à des demandes d'organisations chef de file telles que l'ONU et l'OSCE »⁶⁵⁹.

Un chapitre est entièrement consacré à la mise en place de partenariats plus efficaces dans lesquels « l'Union européenne peut jouer un rôle clé en contribuant à entretenir la dynamique de[s] travaux » élaborés par l'ONU. Le Haut représentant et la Commission fixent toute une série de recommandations en faisant de la prévention des conflits une des priorités de l'action extérieure de l'Union. Parmi elles, l'UE entend « poursuivre le développement des mécanismes de coordination avec le système des Nations Unies en s'inspirant des propositions déjà présentées par le Secrétaire général des Nations Unies » et « appuyer les efforts visant à renforcer l'efficacité des Nations Unies en

⁶⁵⁷ Ibidem, point 117

⁶⁵⁸ Hubert Védrine, alors Président du Conseil de l'UE, avait estimé comme « plus que jamais indispensable d'établir des liens de travail avec l'ONU ». Voy. le discours prononcé lors de la 55^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 septembre 2000, disponible sur www.un.org

⁶⁵⁹ Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, conclusions de la présidence, rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, doc. n° 400/1/00, annexe VI, disponible sur www.consilium.europa.eu

matière de prévention des conflits, en entretenant la dynamique induite par le rapport du millénaire et par le rapport Brahimi sur le maintien de la paix »⁶⁶⁰.

§2- Les efforts déployés par l'Union européenne en vue de réaliser les recommandations formulées par l'ONU

Les initiatives lancées lors du Conseil européen de Göteborg, au printemps 2001, marquent le point de départ de l'engagement de l'Union européenne auprès de l'ONU (A). Si la réalisation effective des intentions de l'UE intervient avec la création des groupements tactiques (Battle Groups), initiée par la France et le Royaume-Uni (B), elle s'illustre aussi par la mise en place d'un mécanisme original de financement des opérations militaires incarné par le dispositif Athéna (C).

A- La présidence suédoise de l'Union en 2001 ou l'élan donné à la coopération UE / ONU

Le Conseil européen du 15 et 16 juin 2001 de Göteborg sera l'occasion pour l'Union européenne d'affiner les contours de la coopération avec l'ONU et la recherche d'un partenariat efficace en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Pour le Conseil européen, en effet, « les capacités militaires et civiles de l'Union européenne, en cours de constitution, apportent une valeur ajoutée réelle aux actions de gestion de crise déployées par l'Union européenne »⁶⁶¹. En amont, le Conseil « Affaires générales » a pensé une coopération large avec l'ONU s'appuyant essentiellement sur le développement de la PESD. Les mécanismes de prévention des conflits et gestion de crises impliquent une coopération étendue des différents acteurs pour traiter les causes profondes des conflits. Le dialogue qui s'instaure entre l'UE et l'ONU par le biais de son Secrétaire général ont permis de délimiter les différents domaines dans lesquels les deux organisations seront amenées à coopérer. En tant que « noyau des efforts que l'UE doit déployer pour accroître la synergie avec les Nations Unies », trois domaines de coopération seront définis :

⁶⁶⁰ Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission

⁶⁶¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, doc. 200/1/01, point 53

« **1. Prévention des conflits:** en particulier, faire en sorte que les démarches se renforcent mutuellement; échanger des informations et des analyses concernant les crises en cours ou potentielles; coopérer en matière d'enquêtes; coordonner les activités et les messages à caractère diplomatique, y compris les consultations entre les représentants spéciaux; assurer la coordination et la formation sur le terrain; intensifier la coopération en matière d'assistance et d'observation électorales.

2. Aspects civils et militaires de la gestion des crises: en particulier, faire en sorte que les capacités militaires et civiles de l'UE, qui se constituent actuellement, apportent aux Nations Unies une valeur ajoutée réelle, notamment par l'amélioration de la compatibilité des normes de formation du personnel affecté à la gestion des crises civiles, et par l'échange d'informations sur les questions liées à la planification et la mise en œuvre de la gestion des crises; assurer une coordination sur le terrain.

3. Questions régionales particulières: les Balkans occidentaux, le Moyen-Orient et l'Afrique, en particulier la région des Grands Lacs, la corne de l'Afrique et l'Afrique occidentale, seront, pour le moment, les régions prioritaires où s'exercera une coopération renforcée entre l'UE et l'ONU ».

Pour assurer la cohérence et la continuité de cette coopération, différentes réunions et contacts institutionnels sont envisagés. Ainsi le Conseil prévoit un

« dispositif qui constituera le socle de la coopération intensifiée (...) » à travers: « i) Réunions entre les ministres de l'UE, le cas échéant en formation de troïka, et le Secrétaire général des Nations Unies; ii) réunions et contacts entre le Secrétaire général/Haut Représentant et le commissaire chargé des relations extérieures, d'une part, et le Secrétaire général des Nations Unies et la Vice-Secrétaire générale des Nations Unies, d'autre part; iii) réunions du Comité politique et de sécurité, le cas échéant en formation de troïka, avec la Vice-Secrétaire générale des Nations Unies et les Secrétaires généraux adjoints concernés; réunions à d'autres niveaux et dans le cadre d'autres formations selon qu'il conviendra; iv) contacts entre le Secrétariat du Conseil et les services de la Commission et le Secrétariat des Nations Unies, aux niveaux adéquats »⁶⁶².

En parallèle, il convient de noter que le Conseil approuve un programme de prévention de conflits violents à transmettre au Conseil européen de Göteborg. Selon ce programme, l'UE « se fixera des priorités politiques précises en matière d'actions

⁶⁶² Voy. Conseil « Affaires Générales », 2356^{ème} session du Conseil, Luxembourg, 11 et 12 juin 2001, doc. n° 9398/01 (Presse 226).

préventives, améliorera la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique, renforcera ses instruments de prévention à long et court termes, et mettra en place des partenariats efficaces »⁶⁶³. Ce point n'est d'autant pas négligeable qu'il semble opérer une dualité en la matière puisque cette partie intervient après celle consacrée à la relation UE-ONU. La possibilité d'initiatives autonomes de la part de l'Union paraît claire comme la pratique le démontrera par ailleurs.

Pour compléter le dispositif, fortes des expériences communes déjà réalisées⁶⁶⁴, l'Union européenne et l'ONU élaborent en septembre 2003 une déclaration conjointe proposant la création d'un mécanisme consultatif conjoint au niveau opérationnel afin d'examiner les moyens d'améliorer la coordination et la compatibilité mutuelles dans quatre domaines distincts :

« **-Planification:** y compris une assistance réciproque lors des missions d'évaluation et davantage de contacts et de coopération entre les unités de planification des missions, particulièrement pour ce qui est de l'affectation et de l'inventaire des ressources logistiques ainsi que de l'interopérabilité des équipements.

-Formation: établissement de normes, de procédures et d'une planification communes en matière de formation pour le personnel civil et militaire; synchronisation de la formation antérieure au déploiement pour la police civile, les officiers de liaison militaires et les observateurs militaires; et institutionnalisation des séminaires, conférences et exercices de formation.

-Communication: davantage de coopération entre les centres de situation; échange d'officiers de liaison chaque fois que cela est nécessaire (militaires, police civile, centre de situation, responsables politiques/des quartiers généraux); mise en place d'un dialogue « desk-to-desk » par l'intermédiaire des bureaux de liaison respectifs à New York et à Bruxelles.

⁶⁶³ Voy. La communication de la Commission sur la prévention des conflits, Bruxelles, COM (2001) 211 final, 11 avril 2001

⁶⁶⁴ Cf infra. En outre, T. Tardy rappelle que « la déclaration conjointe UE-ONU (...) réaffirme la nécessité pour les deux organisations de coopérer dans le domaine de la gestion des crises et se félicitent des réalisations récentes en la matière, mentionnant la coopération lors du passage du Groupe international de Police (ONU) à la MPUE en Bosnie-Herzégovine, le rapide déploiement de l'opération Artémis en RDC « à la demande de l'ONU », et le traitement par l'Union des possibilités d'assistance dans l'établissement d'unité de police à Kinshasa ». Voy. T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 43

-Meilleures pratiques: échange systématique des enseignements tirés et des meilleures pratiques, y compris le partage d'informations sur le passage de relais entre les missions et l'acquisition de matériel »⁶⁶⁵.

Les intentions de mettre en œuvre rapidement les engagements contenus dans la déclaration conjointe sont affirmées par le Conseil européen de juin 2004 qui se félicite des travaux entrepris dans ce sens et en faveur de ce que le Conseil appelle « le multilatéralisme effectif »⁶⁶⁶. Un document relatif aux éléments de mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU laisse apparaître pourtant que la relation avec l'organisation mondiale, du point de vue de l'UE, n'est pas sans limite, le rôle du Comité politique et de sécurité⁶⁶⁷ qui exerce le contrôle politique et stratégique des opérations de gestion de crises y apparaît prépondérant tout comme la volonté de conduire les missions de façon autonome et au cas par cas⁶⁶⁸.

B- Les groupements tactiques ou l'amorce d'une concrétisation des volontés de l'UE

Le 7 juin 2007, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon et Franz Walter Steinmeier, au nom de la présidence de l'Union européenne, complètent la déclaration conjointe de 2003 en énumérant les efforts entrepris. Parmi ceux-ci, figure notamment le déploiement des groupements tactiques dont la mise en place avait été initiée en 2003.

⁶⁶⁵ Voy. la déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union européenne dans le cadre de la gestion des crises, New York, 24 septembre 2003, doc. C/03/266, 12510/03 (Presse 266).

⁶⁶⁶ Conseil européen, Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, conclusions de la Présidence, doc. 10679/2/04 REV 2 point 51

⁶⁶⁷ Le COPS est une structure permanente de la PESC. Il fournit des avis au Conseil, examine les projets des conclusions du Conseil « Affaires générales » et coordonne les groupes de travail de la PESC. En situation de crise, le COPS est l'instance du Conseil qui examine les options envisageables pour l'UE. Sur autorisation du Conseil, il peut aussi décider du contrôle politique et de la direction stratégique de l'opération de gestion de crise. Son président participe, selon les besoins, aux réunions du COREPER. Jusqu'à l'adoption de Lisbonne, les conseillers pour les relations extérieures assuraient la coordination des travaux de la PESC et de ceux menés dans les autres piliers. Voy. la décision n°2001/78/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant le Comité politique et de sécurité, JO n° L-27, 30 janvier 2001, pages 1 et s

⁶⁶⁸ Selon le rapport de la Commission de défense de l'UEO au Conseil, le document qui « demeure le fondement des relations de travail entre les deux organisations (...) fixe néanmoins des limites précises à ces relations en mettant l'accent sur le contrôle exercé par le Comité politique et de sécurité sur les missions de l'UE, le caractère ponctuel de ces dernières et le fait que l'Union ne saurait être un réservoir de forces qui, ou bien seraient en attente, ou bien pourraient être affectées à des tâches particulières. Le document souligne aussi le désir de l'UE de conduire ces missions de manière complètement autonome et au cas par cas, ce qui ne donne aucune garantie en la matière à un quelconque niveau ». Voy. *L'Union européenne et les missions de la paix des Nations Unies – Réponse au rapport annuel du Conseil*, rapport présenté au nom de la Commission de défense par I. Aasted-Madsen et R. Rouquet rapporteurs, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, cinquante-septième session, 2 décembre 2009, doc. A/2049, exposé des motifs, point 10

Après s'être intéressé à l'élaboration de ce dispositif militaire de réaction rapide (1), il conviendra d'en déterminer les éléments constitutifs ainsi que les finalités (2).

1- Genèse du concept de groupements tactiques (Battle Groups).

Il s'agit de l'établissement d'un dispositif militaire de réaction rapide de l'Union européenne pour mener à bien l'ensemble des opérations énumérées à l'article 17 alinéa 2 TUE (nouvel article 43 alinéa 1^{er} TUE) intégrant les missions prévues dans la déclaration de Petersberg de 1999. Cela concerne les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix⁶⁶⁹.

Une fiche d'information publiée par le Secrétariat du Conseil de l'Union européenne en novembre 2006 précise les caractéristiques principales des groupements tactiques et les modalités d'intervention en prévoyant par exemple une mobilisation « à la demande de l'ONU ou dans le cadre d'un mandat de l'ONU »⁶⁷⁰. Ce dispositif doit donc permettre à l'Union européenne de déployer des moyens militaires d'envergure et de répondre aux attentes de l'ONU lorsqu'elle décide de mener une opération de maintien ou de rétablissement de la paix sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité en collaboration avec des organisations régionales.

Cependant, l'idée originelle autour de la création de moyens rapidement disponibles vise en premier lieu à mettre en œuvre les dispositions de la PESC tout en dotant l'Union « d'une *capacité autonome d'action*, appuyée par des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises

⁶⁶⁹ Les missions de Petersberg, définies par la déclaration du même nom, ont été adoptées le 19 juin 1992 par le Conseil des ministres de l'Union Européenne Occidentale (UEO). Elles seront ensuite intégrées dans le traité sur l'Union européenne. L'article 43 TUE alinéa 1^{er} (ex-article 17 alinéa 2) est désormais rédigé comme suit : « Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. »

⁶⁷⁰ Secrétariat du Conseil de l'Union européenne, note d'information sur les groupements tactiques de l'UE, disponible sur www.consilium.europa.eu

internationales » conformément aux objectifs définis lors du sommet franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 et appuyés par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999⁶⁷¹. Il convient de rappeler qu'à l'occasion du sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, le Conseil européen avait estimé que l'Union européenne était capable de mener des opérations de gestion de crises, en raison des efforts liés « à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, ainsi qu'à la création en son sein de structures appropriées (...) »⁶⁷². La création des groupements tactiques renforce ce point de vue.

A une approche unilatérale succède l'idée de donner à la relation UE-ONU les moyens d'une coopération aussi effective qu'efficace. C'est à ce moment-là qu'apparaît le concept de groupements tactiques sur initiative franco-britannique, sorte de concrétisation des objectifs affichés en 1998. La France et le Royaume-Uni proposent en 2003 de s'appuyer sur les opérations menées conjointement avec les Nations unies en République Démocratique du Congo pour encourager la mise en place de forces « cohérentes et crédibles de la taille d'un groupement tactique inter-armées, chacune d'environ 1500

⁶⁷¹ Après s'être « félicité de la déclaration franco-britannique faite à Saint Malo le 4 décembre 1998 », le Conseil européen estime que « l'objectif est de renforcer la PESD en se dotant d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Cela suppose une capacité d'action autonome s'appuyant sur des capacités militaires crédibles ainsi que des instances et des procédures de décision appropriées. (...) L'Union européenne est résolue à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, comme le prévoient les dispositions de l'article 11 du TUE. (...) L'essentiel de nos efforts devrait donc viser à ce que l'Union européenne dispose des capacités (notamment militaires) nécessaires et des structures appropriées lui permettant de prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg. Il s'agit là du domaine dans lequel l'Europe doit de toute urgence se doter d'une capacité d'action. La mise sur pied d'une capacité européenne militaire de gestion des crises doit être considérée comme une activité relevant de la PESD (titre V du traité UE) et comme un élément de la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE ». Voy. les conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, principes directeurs du rapport de la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, doc. n° SN 150/1/99 REV 1, annexe III, page 37

⁶⁷² Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, conclusions de la présidence, doc. n° SN 300/1/01 REV 1, page 2, point 6. Ce point de vue doit être complété par la position du Conseil « Affaires générales et relations extérieures », qui déclare en 2003 que « l'UE dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, qui est limitée et restreinte par des lacunes recensées. Ces limitations et/ou contraintes concernent les délais de déploiement et les opérations du haut du spectre en termes d'ampleur et d'intensité peuvent comporter des risques élevés, notamment lorsque plusieurs opérations sont menées simultanément. Ces limitations et contraintes qui font obstacle à la réalisation complète de l'objectif global et des objectifs de capacité pourraient être atténuées si les recommandations sur la correction des lacunes étaient appliquées ». Voy. Conseil relations extérieures, 2509ème session, Bruxelles, 19 et 20 mai 2003, doc. n° 9379/03 (Presse 138), point 8

personnes, offertes par une seule nation ou organisées selon un dispositif multinational ou de nation-cadre (...) capables d'opérer sous mandat relevant du Chapitre VII (...) déployées en réponse à une demande des Nations unies pour stabiliser une situation ou satisfaire un besoin à court terme jusqu'à l'arrivée ou le renforcement de forces de maintien de la paix des Nations unies ou d'organisations régionales agissant sous leur mandat »⁶⁷³.

L'idée défendue par la France et le Royaume-Uni est reprise en 2004 par le Conseil européen dans un nouvel objectif global, « l'objectif global à l'horizon 2010 » (OG 2010), lui-même fondé sur l'objectif global d'Helsinki⁶⁷⁴. Il est prévu à cette occasion que l'Union sera « en mesure, d'ici 2010, de réagir par une action rapide et décisive, en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise relevant du Traité sur l'Union européenne »⁶⁷⁵. Le nouvel objectif que les Etats membres se sont fixés sera mis en place pour répondre au manque de réactivité constaté jusqu'alors⁶⁷⁶. En l'occurrence, les groupements de forces « efficaces, crédibles, et cohérents sur le plan

⁶⁷³ Sommet franco-britannique de Londres, renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, déclaration conjointe, 24 novembre 2003. La France et le Royaume-Uni indiquent aussi que « cette initiative aura à être développée au sein de l'Union européenne, en liaison étroite avec les Nations unies et les partenaires régionaux concernés. Elle contribuerait à la mise en œuvre de la déclaration commune sur la coopération entre l'Union européenne et les Nations unies dans la gestion des crises. »

⁶⁷⁴ Lors du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, les Etats membres rappellent leur détermination à doter l'UE des capacités appropriées qui lui permettront d'entreprendre les missions de Petersberg à l'appui de la PESC. L'objectif est alors d'être en mesure d'ici « l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam, y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes) (...) ». Les capacités militaires sont envisagées ici pour des opérations entreprises au nom de l'UE ou en collaboration avec les forces de l'OTAN. En outre, est décidée la création d'organes permanents comme le Comité politique et de sécurité (COPS) chargé du contrôle politique et de la direction stratégique de l'opération et composé de représentants nationaux au niveau des représentants de haut niveau / ambassadeurs, le Comité Militaire (CM), composé des chefs d'Etat-major des armées en charge de formuler des recommandations au COPS et l'Etat-major (EM) à qui revient la conduite des opérations de gestion de crises menées par l'UE. L'EM sera également « chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales ». Voy. le, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, conclusions de la présidence, rapport sur l'état des travaux établi par la Présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, doc. n°00300/1/99, annexe 1 à l'annexe IV

⁶⁷⁵ Voy. par exemple, Conseil « Affaires générales et relations extérieures », 2582^{ème} session, Bruxelles, 17 mai 2004, doc. n° 9210/04 (Presse 149), page 6, point 5

⁶⁷⁶ Selon l'UEO, « La phase de montée en puissance de la PESD de 1999 à 2003 a servi à mettre en place l'organisation et les procédures nécessaires à l'Objectif global 2003. Mais l'environnement stratégique de ces dernières années a montré la faiblesse de ce dispositif : le manque de réactivité. C'est pourquoi les Etats membres se sont fixé l'Objectif global 2010 ». Voy. *Le développement de la PESD et l'objectif global 2010 – Réponse au rapport annuel du Conseil*, doc. A/1898, 15 juin 2005, point 35

militaire, s'inspireront pour l'essentiel du concept des groupements tactiques de l'UE »⁶⁷⁷ et constitueront, à cet égard, la pierre angulaire d'un dispositif voué à enrichir le potentiel de force autonome ou à compléter une opération de plus grande envergure.

2- Eléments constitutifs et finalité des groupements tactiques

Cette forme spécifique de réaction rapide est « constituée d'un groupement de forces interarmées de la taille d'un bataillon comptant des unités d'appui tactique et de soutien logistique de combat (...). ». La prise de décision se doit quant à elle d'être très rapide, l'Union s'efforce d'être en mesure de décider le lancement d'une opération dans un délai de cinq jours à compter de l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil. Il est également prévu que les forces commencent à exécuter leur mission sur le terrain à compter de dix jours suivant la décision prise par l'UE de lancer l'opération, sachant en outre « qu'il faudra des procédures de gestion de crise permettant de réagir rapidement ainsi que des structures de commandement et de contrôle adéquates dont l'Union puisse disposer ». Avec un tel outil, l'Union européenne entend pouvoir répondre au plus vite aux situations de crise dans lesquelles elle sera amenée à intervenir, le plus souvent, de par la nature militaire de l'opération, sur une demande formulée par le Conseil de sécurité.

La coopération avec l'Organisation des Nations unies est d'ailleurs expressément évoquée, l'UE considérant que « la mise en place d'éléments de réaction rapide de l'UE, y compris des groupements tactiques, renforcera la capacité de l'Union à répondre à d'éventuelles demandes des Nations unies »⁶⁷⁸. C'est dans le but de parfaire ces intentions que les Etats membres ont décidé d'élaborer l'OG 2010 pour être en mesure de réagir par une action rapide et décisive en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise relevant du TUE⁶⁷⁹. Depuis 2007, deux

⁶⁷⁷ Conseil « Affaires générales et relations extérieures », 2582^{ème} session, op.cit., point 7

⁶⁷⁸ Rapport de la présidence concernant la PESD, annexe I, paragraphe 4, 15 juin 2004. Cité dans *Le développement de la PESD et l'objectif global 2010 – Réponse au rapport annuel du Conseil*, op. cit.

⁶⁷⁹ Selon le document : « (...) Member States have decided to commit themselves to be able by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on the European Union. (...). The EU must be able to act before a crisis occurs and preventive engagement can avoid that a situation deteriorates. The EU must retain the ability to conduct concurrent operations thus sustaining several operations simultaneously at different levels of engagement. ». *Headline Goals 2010*, point 2, disponible sur www.consilium.europa.eu

groupements tactiques sont en état d'alerte permanent selon un système de rotation semestriel. Ainsi, théoriquement du moins, les groupements tactiques, constitués de contingents nationaux ou multinationaux, se tiennent prêts à intervenir sur n'importe quel théâtre d'opération si une décision du Conseil le décide.

Lors de la présidence suédoise, au second semestre 2009, les groupements tactiques ont été au centre de nombreuses discussions en raison de l'incapacité de l'Union à les avoir jusqu'alors déployés. La Suède a proposé d'encourager une utilisation plus souple, devant « s'inscrire dans une démarche volontaire et s'appliquer au cas par cas, lorsque les groupements tactiques sont unanimement considérés comme l'instrument le mieux adapté dans une situation donnée »⁶⁸⁰. Ainsi trois propositions ont été formulées par la présidence suédoise. Avec l'idée d'introduire plus de souplesse dans l'utilisation des groupements tactiques, il a été proposé d'adapter les sources de financement afin de mieux répartir les coûts générés par leur constitution⁶⁸¹ et de les doter des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Les Etats membres éprouvent encore beaucoup de difficultés à recourir aux groupements tactiques préférant utiliser des forces ad hoc pour répondre aux demandes des Nations unies par exemple. Pourtant, la constitution de forces militaires ad hoc peut prendre plusieurs semaines et nuire à l'efficacité d'une opération décidée par l'UE en réponse à une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. L'intervention européenne au Tchad et en République centrafricaine rend compte de ses tergiversations et des difficultés qu'elle génère parfois. Le recours aux groupements tactiques, déjà constitués, aurait sans nul doute évité à l'UE de prêter le flanc à des critiques souvent justifiées⁶⁸². Cependant et compte tenu de ces imperfections, la création des groupements tactiques fait partie intégrante d'un ensemble dans lequel l'UE s'est engagée à promouvoir le principe d'interopérabilité dans le champ des capacités militaires avec ses différents partenaires,

⁶⁸⁰ Conclusions du Conseil sur la PESD, 2974^{ème} session du Conseil relations extérieures, Bruxelles, 17 novembre 2009, doc. n° 15649/9, page 13, point 69

⁶⁸¹ Notamment en évitant les doublons, un Etat membre qui souhaite constituer un groupement tactique supportant à la fois les coûts liés à sa formation et à son déploiement et les coûts communs des opérations. Cf infra et le mécanisme Athéna

⁶⁸² Voy. C. Henrion, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », note d'analyse, 10 janvier 2008, page 8, disponible sur www.grip.org

parmi lesquels l'OTAN et l'ONU⁶⁸³. Ce dernier point est en ce sens remarquable qu'il traduit parfaitement la logique du mécanisme. En effet, le dispositif est à rapprocher des ambitions portées par la stratégie européenne de sécurité du 12 décembre 2003⁶⁸⁴, sur laquelle repose l'OG 2010. Le document intitulé « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur » (SES) entend faire de l'Union européenne un acteur à part entière de la sécurité internationale. Différents domaines évoqués dans la SES, comme les opérations de désarmement, le soutien aux Etats tiers combattant le terrorisme ou la réforme du secteur de sécurité sont repris par l'OG 2010, le tout dans une approche mêlant aspects civils et aspects militaires. L'ambition est de donner à l'UE les moyens qui lui permettront de réagir aux nouvelles menaces apparues après la guerre froide, à savoir le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée.

Les intentions de l'Union s'appuient sur le renforcement d'une capacité autonome à mettre au profit d'une action globale qui voit intervenir divers acteurs, dont principalement l'ONU. C'est ce que rappelle explicitement le SES : comme « les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations unies », les Etats membres s'engagent « à renforcer l'organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace »⁶⁸⁵. Dans ce but, l'UE va adopter une stratégie qui consiste à assurer sa sécurité tout en promouvant ses propres valeurs. La posture choisie s'articule alors autour de trois axes : faire face aux menaces, construire la sécurité dans son propre voisinage et participer à la « construction d'un multilatéralisme efficace ».

La voie du multilatéralisme choisie par l'Union implique la recherche d'une action coordonnée entre l'ensemble des acteurs internationaux, au premier rang desquels l'ONU, en sa qualité d'organisation responsable du maintien de la paix et de la sécurité

⁶⁸³ « (...). Moreover the EU will promote the principle of interoperability in the field of military capabilities with its partners, notably NATO and the UN, and its regional partners, in line with the European Security Strategy. The strength and effectiveness of the OSCE and the Council of Europe has also a particular significance for the EU », Headline Goal 2010, op.cit., point 9

⁶⁸⁴ Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur, Bruxelles, 12 décembre 2003, disponible sur www.consilium.europa.eu

⁶⁸⁵ Ibidem page 9

internationales. L'Union européenne joue à cet égard un rôle central puisqu'elle dispose de moyens dont l'organisation mondiale est totalement dépourvue. Dans ce cadre, la création des groupements tactiques peut profiter pleinement à l'ONU et au Conseil de sécurité afin que la capacité matérielle de l'une complète la capacité fonctionnelle de l'autre.

Plus généralement, et comme l'indique fort justement Thierry Tardy, l'« ONU jouit d'un savoir-faire et est source de légalité et légitimité, autant d'atouts qui représentent un intérêt pour l'Union européenne. En retour, celle-ci dispose de ressources, financières entre autres, et d'un poids politique dont l'ONU a potentiellement besoin »⁶⁸⁶. A ce titre, l'Union européenne s'est donné les moyens de mettre en œuvre ses ambitions par la mise en place d'un mécanisme particulier de financement de ses opérations.

C- Les enjeux liés au mode de financement des opérations militaires

Le mécanisme de financement des opérations militaires est un aspect important du mécanisme de gestion militaire des crises et mérite une attention particulière. Mis en place pour pallier les carences des traités en la matière (1), le dispositif souffre de quelques imperfections que l'impératif d'efficacité impose de corriger (2)

1- Un dispositif voué à combler l'absence de mécanisme de financement d'opérations militaires dans le Traité

L'aspect financier conditionne à plusieurs titres le bon déroulement d'une opération, notamment quand celle-ci est décidée pour mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. L'absence de moyens est la raison principale qui conduit l'organisation mondiale à déléguer les opérations de maintien de la paix, le mandataire doit être en mesure de remplir sa mission dans des conditions optimales compte tenu des exigences et des contraintes contenues dans la résolution autorisant le déploiement des forces. Selon l'ampleur des opérations, la mise à disposition de moyens logistiques et financiers revêt une importance particulière. Or, l'Union européenne ne dispose pas, en principe, de la

⁶⁸⁶ T. Tardy, « L'ONU et les Organisations régionales: de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne », 9^{ème} Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes, page 6

capacité de couvrir les dépenses opérationnelles liées à la PESC ayant des implications militaires⁶⁸⁷. Selon le principe d'imputation des coûts à leur auteur, ce sont les Etats membres qui ont la charge des dépenses de cette nature. Par dérogation à ce principe, l'Union européenne a mis en place en 2004 un mécanisme permettant de financer les coûts communs de ces opérations, mécanisme dénommé Athéna⁶⁸⁸.

La mise en place d'Athéna correspond à la volonté de réaliser les objectifs fixés lors du Conseil européen d'Helsinki en 1999. Il avait décidé alors que les Etats membres devraient être dans la capacité de déployer dans un délai de deux mois ou de soutenir pendant au moins un an des forces militaires d'environ 60 000 personnes pour remplir l'ensemble des missions de Petersberg⁶⁸⁹. L'intention des Etats membres dans la création de ce mécanisme est aussi de se doter d'une capacité financière en vue de mettre en place une réaction militaire rapide de l'Union européenne, comme cela avait été décidé à Thessalonique lors du Conseil européen des 19 et 20 juin 2003. Le passage de concept de groupements tactiques à sa réalisation imposait également d'améliorer le financement des opérations militaires de l'UE. Sans ce mécanisme, l'ensemble des mesures envisagées par les Etats membres aurait éprouvé toutes les difficultés à se concrétiser.

Le dispositif Athéna porte essentiellement sur les opérations militaires classiques de l'UE mais aussi sur les opérations décidées par le Conseil en soutien apporté à des Etats tiers ou à des organisations tierces. La structure organisationnelle d'Athéna repose sur un Comité spécial ayant autorité sur l'organe de gestion composé lui-même d'un administrateur, d'un comptable et du commandant de chaque opération. La présence de ce dernier au sein de la structure permet à l'Union de mieux appréhender les coûts et de les adapter à la situation rencontrée, d'autant qu'il dispose de la faculté, au même titre que

⁶⁸⁷ Selon l'article 28-3 TUE (article 41 nouveau), « les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre d[e la PESC] sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ». Italique ajoutée. Sur la question du financement de la PESC, voy. Y. Petit, « Le Traité d'Amsterdam et le financement de la PESC », Europe, 1998, pages 5 à 8

⁶⁸⁸ Décision n° 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion de financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JO n°L-63, 28 février 2004, pages 68 à 82, modifiée par la décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008, JO n°L-345 du 23 décembre 2008, pages 96 à 114

⁶⁸⁹ Cf supra

l'administrateur ou un Etat membre participant, de réunir le Comité spécial en cas de besoin.

Le mécanisme opère une distinction entre les différents coûts communs entrant dans le champ d'application de la décision. Il existe, d'une part, les coûts communs pris en charge par Athéna quel que soit le moment où ils sont encourus, et, d'autre part les coûts communs en rapport avec la phase préparatoire d'une opération. Les premiers, visés en annexe I du document, concernent l'inscription d'une certaine catégorie de coûts communs⁶⁹⁰ sans lien direct avec une opération spécifique à inscrire à la section générale du budget annuel si le Comité spécial en décide ainsi. Le deuxième type de coûts, visé en annexe II, est relatif à la phase préparatoire des opérations. Il concerne les surcoûts de transports et de logement liés aux missions exploratoires et aux préparatifs des forces militaires en vue d'une opération spécifique mais aussi les coûts des évacuations médicales d'urgence des personnels concernés par la phase préparatoire.

Une troisième catégorie de coûts, figurant en annexe III, touche aux coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations et toujours pris en charge par Athéna ou pris en charge par Athéna quand le Conseil le décide. Il s'agit en l'occurrence « des surcoûts pour les quartiers généraux chargés d'opérations ou d'exercices conduits par l'Union européenne », des « surcoûts dus au soutien apporté par la force en général », c'est à dire les coûts liés au déploiement de la force sur place, des surcoûts dus « au recours par l'Union européenne à des moyens et capacités communs de l'OTAN mis à disposition pour une opération menée par l'Union » et enfin des surcoûts encourus par l'Union européenne lors d'opérations menées en vertu d'arrangements administratifs négociés avec les Etats membres, les institutions de l'UE, des Etats tiers ou des organisations internationales. En outre, l'annexe III liste une série de coûts opérationnels pris en charge par Athéna sur décision du commandant de l'opération après approbation du Comité spécial, ce qui n'était pas prévu lors de la création du mécanisme en 2004. Il s'agit des coûts liés à l'achat ou la

⁶⁹⁰ Il s'agit des frais de missions encourus par le commandant de l'opération et son personnel pour soumettre les comptes d'une opération au comité spécial, des indemnités versées au titre de dommages et coûts découlant de demandes d'indemnisation et d'actions en justice à acquitter par Athéna, des frais liés à toute décision de stocker des matériels acquis en commun pour une opération, des frais bancaires, des frais de vérification et des coûts

location d'équipements supplémentaires, l'acquisition d'informations de diverses natures ou toute autre dépenses utile à l'opération (déminage, stockage et destruction d'armes, etc.).

En annexe IV, sont visés les « coûts communs opérationnels relatifs à la liquidation d'une opération et pris en charge par Athéna », afin d'affecter les équipements et les infrastructures financés communément à une « destination finale » et les surcoûts liés à l'établissement des comptes de l'opération.

Pour qu'une opération soit éligible au financement en commun, le Conseil doit prendre une décision à l'unanimité. Une telle décision suppose alors que l'opération sera financée par l'ensemble des Etats membres, à l'exception du Danemark qui bénéficiera d'une clause d'*opting-out*⁶⁹¹. Le fait de ne pas participer à l'opération sur le terrain ne dispense en aucun cas les Etats membres de leur contribution financière. La répartition des coûts communs relève de l'article 24 § 4 de la décision de 2008 et dépend de la clé de répartition PNB des Etats membres « à partir des montants de référence des opérations, et ajustées en fonctions de participations éventuelles des Etats tiers et de l'exécution budgétaire »⁶⁹².

2- Un mécanisme de financement perfectible

Quatre opérations militaires de l'Union européenne impliquant une résolution du CSNU ont été en partie financées par le mécanisme Athéna. Il s'agit de l'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine⁶⁹³, d'Eufor RD Congo, d'Eufor Tchad/RCA et de l'opération EU Navfor Atalante en matière de piraterie maritime. Or, ces opérations, notamment les

communs relatifs à la phase préparatoire d'une opération tels que définit à l'annexe II. Voy. la décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008, op.cit., annexe 1, page 111

⁶⁹¹ L'*opting-out* est une dérogation accordée à un Etat membre, afin que celui-ci ne participe pas à la coopération communautaire dans un domaine particulier. Le but de la clause d'*opting-out* est d'empêcher que le ou les Etats membres qui en bénéficient ne bloquent la décision dont l'adoption exige en principe l'unanimité

⁶⁹² A.-C. Marangoni, *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ?*, EU Diplomacy Papers, 6/2008, Collège d'Europe, Bruges 2008, page 9

⁶⁹³ L'opération Althéa a été décidée suite à l'adoption de la résolution 1575 (2004) par le Conseil de sécurité autorisant le déploiement d'une force européenne suite, notamment, à la décision de l'OTAN de mettre un terme à l'opération menée par la SFOR. L'opération Althéa se distingue des opérations Eufor RD Congo et Eufor Tchad/RCA pour avoir été réalisée avec les moyens et les capacités de l'OTAN dans le cadre des accords « Berlin Plus », cf infra

opérations terrestres, ont montré les limites du dispositif de gestion du financement des coûts communs des opérations militaires de l'Union européenne. En effet, ces opérations militaires ont mis en avant le déséquilibre entre les coûts communs supportés par Athéna et le coût total des opérations, les premiers représentant une part infime des seconds.

Un rapport de l'Assemblée nationale de novembre 2008 pointe ainsi les lacunes d'un dispositif qui « reste imparfait dans la mesure où la solidarité financière des Etats membres ne porte en général que sur moins de 15% du coût total d'une opération »⁶⁹⁴, voire moins. A titre d'exemple, pour l'opération Eufor Tchad/RCA, la somme des contributions individuelles des Etats membres représentait, en 2008, près de 600 millions d'euros, le coût global avoisinant alors les 700 millions d'euros. Un septième du financement de l'opération seulement est donc supporté en commun, reflétant les limites d'un mécanisme en gestation. Le problème d'une telle disproportion réside dans l'effet persuasif du mécanisme qui ne permet pas d'encourager les Etats membres à participer aux opérations militaires de l'UE ; il s'avère en effet « difficile d'aller au-delà de la prise en charge automatique de certaines dépenses définies dans les annexes et d'obtenir un accord unanime pour incorporer d'autres dépenses aux coûts communs »⁶⁹⁵.

Finalement, ce sont les contributions individuelles des Etats membres qui constituent la variable d'ajustement du financement des opérations militaires de l'Union sachant qu'un petit nombre d'entre eux sont dans la capacité financière d'y consentir et que les contributions apportées ne cessent d'augmenter compte tenu de l'ampleur des opérations à mettre en œuvre⁶⁹⁶.

La modification en 2008 de la décision créant le dispositif Athéna est révélatrice des difficultés liées à ce genre d'initiative. A l'origine, la présidence française en charge de la révision du mécanisme entendait le réformer en profondeur. Elle proposait notamment le renforcement du contrôle des comptes au niveau interne et externe, l'amélioration du

⁶⁹⁴ « Projet de décision modifiant la décision 2007/384/PESC créant un mécanisme du financement des coûts communs des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athéna) », Assemblée nationale, Commission chargée des affaires européennes, 10 septembre 2008, Bernard Deflesselles rapporteur, doc. E3963, disponible sur www.assemblee-nationale.fr

⁶⁹⁵ Idem

⁶⁹⁶ Voy. N.-J. Brehon, « Les dépenses militaires de l'UE », *Le Monde*, 26 octobre 2004

processus de décision, l'élargissement du préfinancement à l'ensemble des opérations et à tous les Etats membres et l'élargissement du champ de certains coûts communs, ceux notamment contenus dans les annexes III et IV de la décision⁶⁹⁷.

La volonté de la France n'aura pas suffi à lever les hésitations de certains partenaires ne souhaitant pas contribuer davantage au financement de la PESC. Deux idées se font face : d'un côté, celle qui anime certains Etats, dont la France, soucieux de communautariser le mécanisme en vue d'un élargissement de la solidarité européenne afin d'inciter « les petits Etats membres à participer aux opérations »⁶⁹⁸, de l'autre, celle propre aux Etats moins enclins à favoriser ce type d'initiative pour des raisons politiques et/ou budgétaires, parmi lesquels l'Allemagne et le Royaume-Uni⁶⁹⁹.

La décision n° 2008/975 adoptée finalement s'apparente en définitive plus à un compromis satisfaisant les deux approches qu'à une refonte en profondeur. La comparaison entre le projet de décision et le document du Conseil est à cet égard saisissant. L'idée d'élargir le préfinancement à l'ensemble des Etats membres est ainsi abandonnée. Même sort pour l'élargissement des surcoûts dus au soutien financier apporté par la force en général au « transport stratégique aérien aux fins du déploiement à bref délai de groupements tactiques, en application du concept de groupement tactique », en considérant toutefois que la liste des surcoûts financés en commun a été augmentée. Quant à la « double peine », qui consiste à ce qu'un Etat participant aux opérations militaires

⁶⁹⁷ Voy. « Projet de décision modifiant la décision 2007/384/PESC créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athéna), 24 juillet 2008 », Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 24 juillet 2008, doc. n° 12173/08

⁶⁹⁸ « Projet de décision modifiant la décision 2007/384/PESC créant un mécanisme du financement des coûts communs des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athéna) », 10 septembre 2008, op.cit.

⁶⁹⁹ Selon le rapport précité, « le Royaume-Uni s'oppose à cette réforme du financement des opérations extérieures en raison de sa crainte traditionnelle de donner une trop grande autonomie aux instruments européens par rapport à ceux de l'OTAN. Il n'est pas non plus insensible au fait que l'armée britannique est déjà impliquée dans nombre d'opérations lourdes dont le financement commence à mordre sur le budget d'investissement de la défense. L'Allemagne est réservée pour des raisons strictement budgétaires, dans la mesure où la clé du PNB pour la détermination de la contribution aux coûts communs lui impose la prise en charge de 20 % de ceux-ci (15,5 % pour la France). Elle considère que, quand un Etat met en jeu un grand nombre de moyens militaires et est appelé à contribuer aux financements communs, il est en quelque sorte pénalisé deux fois. La facture du financement des coûts communs en équipements devrait, selon elle, plutôt être présentée aux Etats qui ne participent pas avec leurs propres forces et leurs moyens ». Idem

contribue aussi aux coûts communs, la décision de 2008 n'apporte aucune avancée supplémentaire, les Etats membres ayant choisi le *statu quo*.

Malgré ces imperfections, le mécanisme de financement Athéna est un outil indispensable à un développement progressif de la PESC et de la PSDC. Il convient de lui apporter les aménagements indispensables à une meilleure efficacité mais les avantages offerts par le mécanisme ne sont pas négligeables. Le concept de financement ouvert est de ce point de vue tout à fait opérant, la participation d'Etats tiers au financement des opérations militaires de l'UE pouvant s'avérer intéressant en vue de délester les Etats membres de certaines charges financières⁷⁰⁰. Les budgets prévus par Athéna ne sont par ailleurs pas limités ce qui laisse une marge de manœuvre importante à l'Union européenne pour adapter ses opérations aux situations rencontrées et aux particularités de chaque mission. En outre, le mécanisme Athéna prévoit une procédure de révision régulière⁷⁰¹ de sorte que toutes les modifications, « révisions régulières, retour d'expérience et situation sur le terrain permettent d'adapter les principes de financement aux besoins opérationnels, notamment dans le sens d'un élargissement de la liste des coûts communs »⁷⁰².

Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, l'article 41 § 3 du TUE⁷⁰³ prévoit un fonds de lancement constitué des contributions des Etats membres en vue de financer les activités préparatoires des missions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la

⁷⁰⁰ Voy. A.-C. Manganoni, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense », op.cit., page 16

⁷⁰¹ Selon l'article 44 de la décision n° 2008/975, « tout ou partie de la présente décision, y compris ses annexes, est réexaminée, si nécessaire, sur demande d'un Etat membre ou à l'issue de chaque opération. Elle est révisée au moins tous les trois ans. Lors du réexamen ou de la révision, il peut être fait appel à tous les experts utiles aux travaux, et notamment aux organes de gestion d'ATHENA »

⁷⁰² A. C. Manganoni, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense », op.cit., page 16

⁷⁰³ L'article 41 § 3 dispose : « Le Conseil adopte une décision établissant les procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43. Il statue après consultation du Parlement européen. Les activités préparatoires des missions visées à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des Etats membres. Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les décisions établissant : a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds; b) les modalités de gestion du fonds de lancement; c) les modalités de contrôle financier. Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le haut représentant à utiliser ce fonds. Le haut représentant fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat »

défense qui n'entrent pas dans le budget de l'Union. Dans cette hypothèse, le Conseil peut autoriser le Haut représentant à utiliser ce fonds pour des opérations strictement militaires mais aussi pour des opérations de nature civile, complétant ainsi le mécanisme Athéna destiné aux seules missions militaires. Le fonds de lancement fait, dans une certaine mesure, double emploi avec Athéna qui prévoit en annexe II le partage des coûts communs opérationnels liés à la phase préparatoire d'une opération militaire ; le fonds n'est toutefois pas disponible pour les coûts communs au cours de l'opération. Ainsi, le fonds de lancement est au même titre que le mécanisme Athéna un élément qui contribue à améliorer la capacité de réaction de l'Union européenne et doit être vu comme un instrument qui lui est complémentaire. Même au stade du financement des opérations militaires, la coordination avec d'autres acteurs internationaux est envisagée, l'article 4 de la décision 2008/975 disposant au titre de la coordination avec des tiers que :

« Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions et dans le respect des objectifs et des politiques de l'Union européenne, ATHENA coordonne ses activités avec les Etats membres, les institutions communautaires et les organisations internationales »

La coordination n'est pas ici simplement théorique comme en attestent les opérations de l'Union européenne menées en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies ayant fait intervenir le mécanisme Athéna ce qui renforce l'idée selon laquelle la coordination institutionnelle tant recherchée n'est pas un vain mot et imprègne la plupart des instruments de gestion des crises.

Section 2 : La volonté de renforcer les rapports institutionnels manifestée dans le volet civil de gestion de crises

Le volet militaire occupe une place prépondérante en matière de gestion des crises. Elaboré dans un second temps, le volet civil n'a pas été négligé par l'Union européenne, loin s'en faut⁷⁰⁴. Les besoins de l'ONU ne se limitent pas à l'envoi de troupes, un dispositif non militaire répond parfaitement aux exigences onusiennes de prévention des conflits ou

⁷⁰⁴ Sur l'émergence des moyens de gestion civile des crises, voy. l'excellente contribution de T. Pfister *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, op.cit.

de maintien de la paix dans toutes ses composantes. La gestion civile des crises offre de surcroît à l'Union européenne les moyens d'enrichir un mode d'intervention durable et d'élargir le champ de ses compétences ; elle constitue en ce sens un élément essentiel de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité.

A l'origine de la PSDC, le Conseil européen de Cologne de 1999 constitue un moment clé de la défense européenne sur lequel s'affirme l'ambitieux dessein de doter l'Union européenne d'un important dispositif militaire. C'est en revanche à Helsinki, quelques mois plus tard, que l'aspect civil de la gestion des crises sera véritablement lancé. Les 11 et 12 décembre 1999, le Conseil européen adopte deux rapports de la présidence portant sur le développement des moyens de l'Union en matière de gestion des crises. L'un concerne la gestion militaire des crises⁷⁰⁵, le second est relatif à leur gestion non militaire⁷⁰⁶. A l'appui de ce dernier et des lignes directrices définies quelques mois auparavant⁷⁰⁷, le Conseil décide d'instituer un mécanisme visant à « coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les Etats membres »⁷⁰⁸.

Le rapport de la présidence préconise de compléter et de mettre à jour l'inventaire des ressources dont disposent l'Union européenne et les Etats membres, inventaire qui montre « clairement que les Etats membres et l'Union disposent, séparément ou collectivement, d'une expérience ou de ressources considérables dans un certain nombre de domaines, tels que la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, les activités de recherche et de sauvetage, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme, etc. »⁷⁰⁹. Une initiative purement européenne

⁷⁰⁵ Conseil européen d'Helsinki, op.cit., rapport de la présidence sur la gestion militaire des crises, annexe 1 à l'annexe IV, cf infra

⁷⁰⁶ Ibidem, annexe 2 à l'annexe IV. Il faut noter que le terme « gestion non militaire » a été préféré à celui de « gestion civile »

⁷⁰⁷ Le Conseil européen de Cologne avait invité « le Conseil « Affaires générales » à faire avancer les travaux sur tous les aspects de la sécurité en vue de renforcer et de mieux coordonner les instruments non militaires de réponse aux crises dont disposent l'Union et les Etats membres. Les réflexions pourraient porter sur la possibilité de créer un dispositif activable en cas de nécessité, qui permettrait de mettre en commun des ressources et des compétences civiles nationales et compléterait d'autres initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ». Voy. Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, conclusions de la présidence, op.cit., point 56

⁷⁰⁸ Conseil européen d'Helsinki, op.cit., point 28

⁷⁰⁹ Idem

est désormais en marche, il est décidé de dépasser le seul cadre des Etats membres pour apporter une solution de l'UE à la gestion non militaire des conflits. Depuis, l'éventail des mesures prises à cette fin ont fait intervenir aussi bien le pilier dédié à la PESC (§1) que le pilier communautaire (§2). L'effort pourtant indispensable d'une coopération inter-piliers n'a pu être que partiellement concrétisé pour des raisons essentiellement structurelles (§3)

§1- Le volet civil de gestion des crises dans le cadre du pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune

Le Conseil européen d'Helsinki de 1999 propose l'élaboration d'un plan d'action en vue de guider l'Union européenne dans ses choix relatifs aux mesures à prendre pour la mise au point d'un dispositif de réaction rapide, à l'instar de ce qui a été proposé plus tard au niveau militaire avec le développement du concept de groupements tactiques. Avec le souci d'assurer la cohérence inter-piliers, le plan d'action prévoit aussi « de renforcer et de faciliter, d'une part (...) les contributions de l'UE à d'autres organisations, telles que l'ONU et l'OSCE, et ses activités au sein de celles-ci, lorsque l'une d'elles est chef de file dans une crise donnée, et, d'autre part, les actions autonomes de l'UE »⁷¹⁰. A nouveau, l'accent est mis sur la collaboration avec d'autres organisations internationales mais la possibilité d'une action autonome n'est pas oubliée. Les Etats membres de l'UE ont consenti de nombreux efforts pour doter l'UE d'instruments civils de gestion de crises efficaces (A). S'en est suivi l'élaboration de l'objectif global civil qui marque, notamment, la convergence des aspects civils et militaires (B).

A- Les moyens consentis par les Etats membres en vue de disposer d'un outil efficace

Le Conseil européen d'Helsinki s'efforce d'asseoir le dispositif non militaire de gestion des crises sur des bases solides. A cet effet, le plan d'action élaboré par le Conseil européen prévoit l'établissement d'un inventaire sur les moyens potentiellement disponibles, la création d'une base de données en vue du partage et de la conservation des informations recueillies, et la conduite d'une étude à même de définir des objectifs concrets

⁷¹⁰Conseil européen d'Helsinki, conclusions de la présidence, rapport de la présidence sur la gestion des crises non militaires, op.cit., annexe 2 à l'annexe IV

s'agissant de la réponse non militaire collective que les Etats membres de l'UE apportent aux crises internationales. Ces instruments ont pour but « d'identifier les points forts et les faiblesses et pourraient favoriser l'amélioration des normes de formation, le partage des expériences et les meilleures pratiques ainsi que la mise en place de projets bilatéraux ou multilatéraux entre Etats membres »⁷¹¹. Les efforts entrepris à Helsinki auront des conséquences très importantes pour l'avenir de l'Union européenne car il permet, comme l'indique Amaya Bloch-Lainé, « de remédier à la dispersion des moyens de l'action extérieure de l'Union et à la faiblesse de la diplomatie commune : c'est dans ce contexte que s'inscrit en particulier la décision de créer un « *mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises, (...) de caractère inter-piliers* », ceci afin d'être en mesure de rassembler l'ensemble des outils communautaires et intergouvernementaux nécessaires à la gestion d'une crise donnée »⁷¹².

Après avoir délimité les contours de la PSDC dans sa forme non militaire, le Conseil européen de Santa Feira s'emploie au cours de l'été 2000 à concrétiser le mécanisme de gestion civile des crises suite aux initiatives formulées un an auparavant à Helsinki. L'Union appuie ses efforts en vue « d'améliorer les moyens dont elle dispose pour sauver des vies humaines en situation de crise, de maintenir le minimum indispensable d'ordre public, de prévenir une nouvelle escalade, de faciliter le retour à une situation durable de paix et de stabilité, de gérer les effets négatifs des crises sur les pays de l'UE et de résoudre les problèmes de coordination qui se posent »⁷¹³. « Valeur ajoutée » de l'action européenne, l'amélioration des moyens de gestion civile des crises est présentée

⁷¹¹ Le plan prévoit également la mise en place au Secrétariat du Conseil d'un « dispositif de coordination, fonctionnant en étroite interaction avec les services de la Commission (...) chargé du projet de base de données et des diverses initiatives en matière de capacités. Lors de certaines crises, et en fonction du rôle joué par l'UE, il pourrait instituer un centre ad hoc chargé de coordonner les contributions des Etats membres de l'UE afin d'ajouter à leur efficacité. Cette structure devrait être d'ampleur limitée, efficace et non bureaucratique et elle devrait permettre une interaction étroite avec la Commission (notamment avec ECHO [European Commission Humanitarian Aid Office]). Il conviendra, dans le cadre de la mise en place de la capacité de réaction rapide, d'examiner de façon urgente le développement des capacités en matière de police civile. Des mécanismes de financement rapide, par exemple la création par la Commission d'un Fonds de réaction rapide, devraient être institués afin de permettre un financement accéléré des activités de l'UE, de *contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales* et de financer les activités des ONG, le cas échéant. ». Idem, italique ajoutée

⁷¹² A. Bloch-Lainé, « L'Union européenne et la « soft security »: les attributs de la puissance civile », AFRI 2000, volume 1, page 35

par le Conseil européen de Santa de Feira comme une remède aux lacunes de la Communauté internationale, l'UE fournissant aux organisations chefs de file, « de manière plus systématique, (...) une contribution quantitative et qualitative assez considérable susceptible de constituer un élément de base de certaines de leurs missions », sachant que « cela permettrait, par contrecoup, d'accroître la visibilité de l'Union »⁷¹⁴.

Les chefs d'Etat et de gouvernement décident d'orienter le dispositif autour de quatre domaines prioritaires que sont la police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile et la protection civile. La police constitue l'élément central des objectifs relatifs aux aspects civils de la gestion des crises⁷¹⁵, les Etats membres souhaitant se fixer des objectifs concrets en vue de développer les capacités en la matière. L'objectif est ambitieux puisqu'il s'agit d'affecter 2000 policiers aux effectifs existants pour, « à titre d'objectif final, être en mesure de fournir 5000 policiers à affecter à des missions internationales englobant les opérations de prévention et celles de gestion des crises, ainsi qu'en réponse aux nécessités spécifiques, aux différents stades de ces opérations ». Le déploiement de ces forces de police est prévu pour répondre à une demande d'une organisation internationale chef de file, parmi lesquelles l'ONU, ou mener une opération autonome, à l'instar des groupements tactiques dans le volet militaire. Dans un souci d'efficacité, les Etats membres s'engagent par ailleurs « à prendre les mesures nécessaires pour recenser et déployer, dans un délai de 30 jours, des forces de police en mesure d'exécuter des opérations et des missions de conseil, formation et surveillance policières ainsi que des fonctions d'encadrement ». Dans la lignée de ce qui a été initié à Helsinki vis-à-vis de la coopération avec les Nations Unies, il est décidé que l'UE assurera une collaboration étroite avec le département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP).

⁷¹³ Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19 et 20 juin 2000, conclusions de la présidence, doc. 200/1/00, appendice 3, étude des objets concrets des aspects civils de gestion des crises, introduction

⁷¹⁴ Idem

⁷¹⁵ La structure de l'annexe I relative aux renforcements de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense est ainsi faite que des quatre domaines identifiés comme étant prioritaires figurant dans l'appendice 3, seul celui de la police dispose d'un appendice particulier, l'appendice 4, qui en détaille précisément les objectifs et les modalités de mise en œuvre

Les différents Conseils européens vont progressivement affiner le mécanisme, la présidence française œuvrant en mai 2000 pour une meilleure prise en compte du volet civil de gestion des crises parallèlement au développement des capacités militaires. A ce titre, le Conseil européen de Nice relève que des progrès importants ont été réalisés concernant l'élaboration de l'objectif de police grâce aux travaux du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises ayant défini « une méthode permettant d'atteindre les objectifs échelonnés dans le temps et de les maintenir grâce à des contributions volontaires ». La méthode se décline alors en quatre phases comprenant l'« élaboration de scénarios génériques de planification et détermination des missions qui en découlent », une « définition des capacités nécessaires pour remplir les missions identifiées », l'« appel à contribution des États membres et recensement des capacités offertes » et des « mesures éventuelles pour assurer le suivi des objectifs concrets », l'appel à contribution volontaire n'ayant pour seule finalité que de concrétiser l'engagement des États membres⁷¹⁶.

L'activité des forces de police déployées par l'Union européenne peut consister au renforcement ou à la substitution des polices locales. Le renforcement consiste à « former, entraîner, assister, contrôler et conseiller les polices locales » avec l'objectif de les doter des moyens nécessaires pour agir conformément aux normes internationales en vigueur – notamment les droits de l'homme – et d'accroître leur efficacité. Lorsque les forces de police de l'UE se substituent aux polices locales défaillantes, la mission peut combiner volet militaire et volet civil. Trois phases peuvent alors caractériser une situation de crise, à l'image de celle rencontrée au Kosovo : « une phase initiale d'une opération essentiellement militaire permettant d'assurer la maîtrise globale du terrain, une phase de transition centrée sur la restauration de la sécurité publique comme condition première du retour à la vie normale, une phase de sortie de crise de reconstruction civile et un rétablissement progressif du bon fonctionnement des institutions locales ». Dans cette hypothèse, le Conseil européen indique que « les composantes militaires et de police d'une opération de gestion de crise doivent s'inscrire dans un processus de planification intégrée

⁷¹⁶ Voy. Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, conclusions de la présidence, doc. n°400/1/00, annexe 2 à l'annexe VI

pour mener de telles opérations dans la perspective de contribuer à garantir le caractère global et cohérent de la réponse de l'UE »⁷¹⁷.

Pour le Conseil européen, les fonctions d'exécution dévolues aux forces de polices – à statut civil ou militaire – « peuvent être assurées par toutes les forces de police de l'Union européenne ». Il peut en outre s'avérer « nécessaire de déployer rapidement des unités de police intégrées, flexibles et capables d'opérer ensemble, sur la base d'une coopération entre un certain nombre d'États membres dans certains cas. Dans le respect des règles et législations nationales, ces forces de police peuvent être placées temporairement sous la responsabilité de l'autorité militaire mandatée pour assurer la protection des populations »⁷¹⁸.

Si le Conseil européen de Nice est l'occasion d'améliorer le domaine relatif à l'Etat de droit laissé en jachère par les Conseils européens précédents, le souci de développer les capacités nécessaires a par ailleurs conduit le Conseil européen à identifier toute une série de besoins prioritaires parmi lesquels « la mise au point de documents génériques, tirant profit des travaux des Nations unies, qui encadrent les missions de police (règles d'engagement de la force, procédures opérationnelles standard, cadre légal,...) ». La relation avec l'ONU devient rapidement une préoccupation de l'Union européenne qui s'efforce par ailleurs d'intensifier la coopération avec d'autres organisations internationales.

La coopération de l'Union européenne avec différents acteurs internationaux s'est une nouvelle fois illustrée avec la tenue le 25 octobre 2000 d'un séminaire intitulé « renforcement de l'Etat de droit dans la gestion des crises. Quels objectifs concrets pour l'Union européenne? ». Comme l'indique les conclusions de la présidence, si cette rencontre entre les Etats membres, les représentants des Nations unies, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe a « permis d'enrichir les réflexions de l'Union européenne sur la base des expériences concrètes de ces organisations internationales », elle a en outre servi à dégager des orientations précises dont celle prévoyant la nécessité « de s'appuyer dans

⁷¹⁷ Idem

⁷¹⁸ Idem

certaines situations de crise, face à un vide normatif et institutionnel, sur un cadre légal qui s'appliquerait à titre provisoire et dès la mise en place initiale sur le terrain à toutes les composantes d'une mission de police internationale et aux acteurs locaux »⁷¹⁹. L'Union européenne est alors invitée à « prendre en compte les recommandations du rapport du groupe d'étude sur l'évaluation des opérations de paix des Nations Unies (« rapport Brahimi ») »⁷²⁰. A titre liminaire enfin, il est rappelé que « l'Union européenne devra continuer à développer sa coopération avec les Nations unies, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, à la lumière notamment de la rencontre organisée avec ces organisations dans le cadre du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et du séminaire sur le renforcement de l'État de droit »⁷²¹. La rédaction du Traité de Nice offre à l'UE un cadre normatif nouveau à plusieurs égards puisque, comme le rappelle Stéphane Pfister, le « Traité de Nice permettait à l'UE de reprendre officiellement les principales attributions de l'UEO, (...), donnait aussi un cadre juridique à la participation d'Etats tiers aux futures opérations de l'UE (article 24 TUE) (...) [et] institutionnalisait la chaîne politico-militaire avec la création du COPS (article 25 TUE) [nouvel article 38 TUE] »⁷²².

Finalement, la présidence française invite la présidence suédoise qui lui succède, au premier semestre 2001, à poursuivre les travaux afin que l'UE soit rapidement opérationnelle dans le domaine des « aspects civils de la gestion de crise, y compris le

⁷¹⁹ Idem

⁷²⁰ Le Conseil européen indique par ailleurs que « dans cette perspective, sur la base des objectifs spécifiques identifiés par l'Union, une synergie étroite doit être développée entre les actions entreprises en faveur du renforcement de l'Etat de droit et celles relatives aux missions de police. Il s'agit de disposer au plus tôt dans la gestion d'une crise d'une capacité pénale adaptée, afin d'éviter tout vide juridique de nature à entraîner des difficultés supplémentaires à résoudre.- Si, dans certaines situations non stabilisées, une action immédiate de substitution doit être engagée, centrée prioritairement sur les domaines de l'ordre public et du champ pénal, il convient d'assurer un règlement durable de la situation en remettant au plus tôt en état le système judiciaire et pénitentiaire local. L'expérience tirée d'un certain nombre de situations récentes a montré la nécessité de la continuité entre les actions urgentes de court terme et les initiatives de plus long terme. Les actions de reconstruction, de remise en état et d'amélioration du système judiciaire et pénitentiaire pourraient consister notamment dans la formation des magistrats et du personnel du pays, le conseil et l'expertise auprès des autorités et institutions gouvernementales pour la rédaction de lois et de réglementations conformes aux normes internationales. Une attention particulière doit être accordée à la complexité des aspects sociaux, ethniques, culturels, économiques et politiques, qui peuvent nécessiter des actions coordonnées sur plusieurs fronts (police, justice, administration locale).- La sélection du personnel international doit être réalisée selon des normes communes. Dans ce contexte, l'acquis développé par les Nations unies, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, doit être pleinement pris en compte dans les travaux de l'Union européenne ». Idem

⁷²¹ Idem

⁷²² S. Pfister, *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, op.cit., page 58

développement d'une capacité de planification et de conduite d'opérations de police et un appel à des contributions volontaires en matière de police, ainsi que l'élaboration d'autres objectifs concrets » ou encore pour œuvrer à « l'identification des domaines possibles ainsi que des modalités de coopération entre l'Union européenne et les Nations unies dans la gestion des crises ».

L'invitation sera entendue par la présidence suédoise qui offre au volet civil de gestion de crises une dimension nouvelle et où la coopération UE-ONU occupe une place de choix. Parallèlement à la mise en place du programme de prévention des conflits de la Commission⁷²³, la présidence suédoise recentre radicalement la gestion des crises sur sa dimension civile lors du Conseil européen de Göteborg même si l'aspect militaire reste prépondérant. Les ambitions de l'Union européenne débouchent finalement sur l'élargissement et l'objectivation des aspects civils de la PSDC

B- La mise en place d'un objectif global civil : vers la convergence des aspects civils et militaires de gestion des crises

En novembre 2004, les ministres des Affaires étrangères de l'UE souhaitent élargir le Plan d'action pour les aspects civils de la PSDC élaboré en juin 2004⁷²⁴ et établir un objectif global civil afin d'identifier les besoins permettant à l'UE de mieux définir et développer ses capacités civiles avant 2008. L'objectif global civil 2008 vise à renforcer les capacités de l'UE et prévoit « d'utiliser de façon cohérente les instruments communautaires

⁷²³ Cf supra

⁷²⁴ En introduction du Plan d'action pour les aspects civils de la PESD, l'UE indique que «The European Security Strategy recognises that today's security challenges have to be tackled with the full spectrum of EU capabilities and resources. The EU needs to be more active, more coherent and more capable. Drawing on experience to date of civilian crisis management and lessons learned, the EU is committed to improving its effectiveness in civilian crisis management. With the adoption by the European Council in December 2003 of the European Security Strategy, the (...) role it wants to play in the world, supporting an international order based on effective multilateralism within the UN. In this context of new dangers but also new opportunities, Member States are strongly committed to give the enlarged European Union the tools to make a major contribution to security and stability ». Ce plan s'articule autour de sept points : Ambition for the future - horizontal and integrated approach, parameters for the future, capabilities, synergies, making civilians capabilities more operational, training and recruitment, working with partners. S'agissant de ce dernier, l'UE estime: « The EU is committed to reinforcing its cooperation with the UN. Building on the September 2003 Joint Declaration on Cooperation in Crisis Management, work will be pursued to further deepen and broaden the dialogue and practical cooperation with the United Nations. The EU will pursue its staff-to-staff contacts with the UN and develop its own internal work in order to enhance its ability to respond to possible requests from the UN. ». Voy. Action plan for civilian aspects of ESDP, adopted by the European Council, 17-18 June 2004

et les instruments civils de la PESD (...) [afin] d'améliorer qualitativement la capacité d'action de l'UE »⁷²⁵.

Au-delà des domaines prioritaires identifiés lors du Conseil européen de Feira pour la gestion civile des crises (police, état de droit, administration civile, protection civile), il s'agit de doter l'Union européenne des moyens lui permettant de mener différentes missions d'observation et d'apporter un soutien aux représentants spéciaux de l'UE présents sur place. Les missions de l'Union européenne peuvent aussi prendre la forme d'actions préventives afin d'éviter qu'une situation ne se détériore. L'exigence d'une action cohérente est de mise puisque le déploiement des dispositifs intégrés est perçu comme nécessairement adapté à la situation rencontrée sur le terrain, selon la spécificité des besoins. L'Union considère en outre devoir « être en mesure de mener plusieurs missions civiles simultanément, à différents degrés d'engagement »⁷²⁶, ce qui implique l'existence de moyens conséquents et/ou polyvalents.

Consciente que ses missions peuvent être amenées à durer, l'UE met l'accent sur « la qualité et l'efficacité de ses opérations » qui passent, entre autres, par « une capacité de la mission à s'inscrire dans la durée et la haute qualification du personnel participant à la gestion civile des crises »⁷²⁷. Comme en matière de gestion militaire des crises, c'est la rapidité des interventions qui est cependant privilégiée, l'Union considérant en effet qu'une réaction rapide « est essentielle pour qu'une intervention dans une situation de crise aiguë soit efficace »⁷²⁸. Il est alors prévu que l'UE pourra intervenir dans les cinq jours suivant l'approbation par le Conseil européen du concept de gestion de la crise. A cet égard, l'intervention de l'ONU via l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU peut faciliter l'acceptation d'un tel concept puisque les Etats membres sont dans l'obligation d'intervenir lorsque les prescriptions de l'acte du Conseil de sécurité vont dans ce sens. Le but premier reste de déployer rapidement les moyens civils de gestion de crise -

⁷²⁵ Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 7 décembre 2004, Objectif civil global 2008, doc. n° 15863/04, point 3

⁷²⁶ Ibidem, point 4

⁷²⁷ Idem

⁷²⁸ Ibidem, point 5

parallèlement au déploiement des moyens militaires le cas échéant⁷²⁹. Ainsi, l'UE ambitionne de mettre en place les capacités PSDC spécifiques dans un délai de trente jours à compter de la décision de lancer la mission.

Pour parvenir à de tels résultats, il est demandé aux Etats membres de « réévaluer périodiquement les capacités qu'ils se sont engagés à fournir, les ressources qui existent effectivement et leur disponibilité »⁷³⁰. Cette exigence n'est pas sans faire écho aux prescriptions du règlement 381/2001 adopté par la Commission relatif au financement des opérations menées par l'UE dont l'objectif est de faciliter la rapidité des interventions. La collaboration inter-piliers n'est d'ailleurs pas négligée, le Conseil et la Commission devant veiller à ce que « l'effort fourni par l'UE dans toute situation de crise soit aussi efficace que possible, grâce à une coordination étroite et à une répartition des tâches claire et fonctionnelle entre la Communauté et la PESD »⁷³¹. Une nouvelle fois, les intentions des Etats membres consistent à développer une action menée de façon autonome ou pour répondre aux demandes adressées par des organisations internationales, « notamment des Nations unies » agissant par la voie de résolutions du Conseil de sécurité.

Les objectifs que les Etats membres se sont fixés seront suivis par le Conseil qui veille à ce qu'ils soient atteints et préservés. Le Secrétariat général du Conseil est aussi mis à contribution en se voyant doté d'une équipe de projet « objectif global civil » chargée de participer à l'avancée des travaux de développement, d'évaluation et de réexamen des

⁷²⁹ A ce titre, le document prévoit que « les missions PESD de gestion civile de crise peuvent être déployées soit de façon autonome, soit conjointement ou en liaison étroite avec des opérations militaires. Une coopération et une coordination étroites avec l'action militaire doivent être assurées tout au long des différentes phases de l'opération. Lorsque cela est nécessaire, les missions de gestion civile de crise doivent pouvoir faire appel à des capacités militaires. Le rôle de la cellule civilo-militaire à cet égard peut être important ». Cf point 6 du document

⁷³⁰ Ibidem, point 5

⁷³¹ Ibidem, point 7. Il est dit, en outre, qu'une « coopération étroite avec la Communauté dans les phases de planification et de mise en œuvre de missions civiles PESD sera essentielle pour assurer la cohérence. Il importera particulièrement, pour définir l'issue souhaitée et les stratégies de sortie, de mettre l'accent sur la cohérence de l'assistance fournie dans le cadre de la PESD et de celle apportée par la Communauté, en tenant compte notamment de l'action future que la Communauté envisage de mener, ou pourrait mener tant en matière de gestion de crise qu'en termes d'efforts à plus long terme de reconstruction après le conflit. L'utilisation d'instruments communautaires de gestion de crise, y compris des programmes à long terme de prévention des conflits, sera un facteur important de continuité de l'aide de l'UE en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. »

objectifs en question et à laquelle la Commission est pleinement associée⁷³². Plusieurs étapes à mettre en œuvre entre avril et juillet 2005 sont ensuite édictées :

- Définition des hypothèses de planification stratégique et des scénarios évolutifs : Il s'agit ici de formuler différents scénarios clés permettant de définir une réponse adaptée et conforme aux ambitions énoncées dans le document.
- Elaboration d'une liste de besoins en capacité : Les scénarios envisagés devront détailler les besoins quantitatifs et qualitatifs en matière « de personnel, de matériel, de planification, de logistique et de soutien aux missions ». S'y ajoutent « les besoins en termes de commandement et de contrôle à Bruxelles nécessaires pour répondre à toutes les tâches et ambitions de l'UE en matière de PESD civile. »
- Evaluation des contributions nationales à la liste des besoins en capacités et identifications des lacunes en matière de capacités : Afin de permettre à L'UE d'identifier précisément les ressources qu'elle doit développer en priorité, les Etats membres sont invités à évaluer leurs contributions avec le concours du COPS et du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)
- Processus de suivi de l'objectif global civil : Pour s'assurer de la capacité de l'Union à fournir une réponse permanente aux besoins déterminés, différentes modalités doivent permettre de faire périodiquement le bilan des capacités disponibles.

L'Union européenne souhaite tirer les enseignements des opérations qu'elle a auparavant dirigées et s'entourer de l'expertise d'autres organisations internationales. C'est la raison pour laquelle une consultation avec d'autres experts en gestion civile des crises, et notamment ceux des Nations Unies et de l'OSCE, est prévue⁷³³.

⁷³² Ibidem, point 12

⁷³³ Ibidem, points 15 et 16. En outre, le point 17 du document énonce, toujours dans le souci de tirer profit des diverses compétences, que « les pays candidats, les pays européens membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE, ainsi que les Etats tiers qui ont conclu un accord-cadre relatif à la participation à des opérations de gestion de crises menées par l'UE seront invités à apporter des contributions supplémentaires lors de la conférence

Le Conseil « Affaires générales et relations extérieurs » approuve, en novembre 2007, le rapport final relatif à l'Objectif global civil 2008 tout en se félicitant de l'adoption du nouvel objectif global civil 2010 (OGC 2010)⁷³⁴. Cet instrument entend améliorer le dispositif de gestion civile des crises et compléter l'Objectif global civil précédent. L'Union européenne est mue par la volonté d'adapter son action, consciente que

« as ESDP ventures further afield and diversifies in its tasks and missions, there is a continuous need to develop a body of crisis management capabilities, and to ensure that the EU uses all available means to respond coherently to the whole spectrum of crisis management tasks, including in a substitution scenario ».

Et de conclure que

« under the Civilian Headline Goal 2008 (CHG 2008), important and groundbreaking work has been done in this respect (...). *But there is scope for further and more focused action.* EU Ministers have therefore decided to adopt a new Civilian Headline Goal »⁷³⁵.

L'impératif d'une action cohérente impose à l'Union européenne de rechercher une synergie au sein de la PESC et de la PSDC en développant de surcroît les capacités militaires et civiles de gestion de crises de façon conjointe. C'est ce à quoi s'attache l'OGC 2010⁷³⁶ tout en assurant la continuité des démarches entreprises auparavant. C'est ainsi que sont reprises les questions touchant aux capacités de planification, de conduite, de

d'amélioration des capacités civiles, ce qui renforcera l'efficacité des missions civiles PESD dirigées par l'UE. Par ailleurs, l'UE devrait s'adresser à d'autres pays tiers en vue d'échanger des informations et des compétences et de mener, le cas échéant, avec ceux-ci des actions de formation et des exercices.

⁷³⁴ Le Conseil déclare s'être « félicité de l'adoption du nouvel objectif global civil à l'horizon 2010 et a souligné qu'il importait de continuer à renforcer les capacités de gestion civile des crises et, en particulier, la coordination interne de l'UE. Il s'est déclaré satisfait que l'objectif global civil pour 2008 ait été mené à bien, dans le cadre de la poursuite du renforcement opérationnel de la PESD. Il a marqué son accord sur le document d'orientation concernant un processus de planification des capacités civiles nécessaires dans le cadre de la PESD. Il a également marqué son accord sur la déclaration ministérielle en vue de la conférence 2007 sur l'amélioration des capacités civiles ». Voy. Conseil, « Affaires générales et relations extérieurs », Relations extérieures, Bruxelles, 19 et 20 novembre 2007, doc n°15240/07 (Presse 262), point 35

⁷³⁵ General Affairs and External Relations Council, on 19 november 2007, Civilian Headline Goal 2010, doc. n° 14823/07. Italique ajoutée

⁷³⁶ « The UE is able to use all its available means, including civilian and military ESDP, European Community instruments and synergies with the third pillar, to respond coherently to the whole spectrum of crisis management tasks ». Ibidem, point 3

procédure, d'entraînement, de concepts et d'équipement⁷³⁷, agrémentées de mesures à même de les développer et de les consolider. L'économie générale du dispositif est cependant identique à l'OGC 2008, l'OGC 2010 étant mis en œuvre à partir de « travaux sur un scénario pilote commun étayant les processus de développement des capacités tant civiles que militaires dans le cadre de la PESD et tenant compte des capacités pertinentes dont dispose la Communauté européenne »⁷³⁸.

Dans le même temps, la Commission européenne entend « ne pas se laisser marginaliser par le développement en cours de capacités civiles dans le cadre du second pilier »⁷³⁹. Le mode intergouvernemental n'est pas l'unique approche en matière de gestion des conflits, le rôle de la Commission européenne est loin d'être négligeable. L'intervention de la Commission européenne en matière de gestion civile des crises est principalement axée sur l'aide au développement qui contribue de façon significative à la sécurité internationale. Le lien entre sécurité et développement est si étroit qu'une action conjuguée autour de ces deux pôles apparaît désormais essentielle.

Le rapport sur la stratégie européenne de sécurité du 11 décembre 2008 rappelle « qu'il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sécurité de même qu'il ne saurait y avoir de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté »⁷⁴⁰. L'enjeu sécuritaire implique plusieurs domaines d'intervention qu'il convient de mettre en œuvre dans une approche cohérente tenant compte de leur imbrication. L'Union européenne identifie clairement les enjeux posés par un « monde en mutation » et propose une démarche qui aborde les problèmes dans leur globalité. Les principales menaces identifiées autour de la prolifération des armes de destruction massive, du terrorisme et du crime organisé, de la cyber-sécurité, de la sécurité énergétique et du changement climatique

⁷³⁷ Le document précise ainsi que « the list of required capabilities established under the CHG 2008 should serve as a first reference. Additional ESDP capabilities, including concepts, planning and conduct capabilities, equipment and training should also be taken into consideration ». Ibidem, point 4

⁷³⁸ *Politique européenne de sécurité et de défense : aspect civil de la gestion des crises*. Document publié par le Secrétariat général du Conseil de l'UE à l'occasion du dixième anniversaire de la PESD, disponible sur www.consilium.europa.eu/pesd, page 3 (voir doc 9841/08 CC du conseil)

⁷³⁹ S. Pfister, *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, op.cit., page 60

⁷⁴⁰ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, doc n° S407/08, page 8

appellent une adaptation des mécanismes existants et la recherche d'une action coordonnée pour y faire face.

§2- Le rôle incontournable de la Commission européenne dans l'élaboration du volet civil de gestion de crises

Le volet civil de gestion des crises occupe pour l'essentiel la Commission qui s'est dotée de moyens aussi ambitieux que complémentaires qui font de l'institution « un acteur important des politiques de prévention des conflits et de consolidation de la paix »⁷⁴¹. Depuis 2005 et l'élaboration du « consensus européen »⁷⁴², un projet commun a ainsi été défini entre la Communauté et les Etats membres en vue d'actualiser la politique de développement de l'UE. Ce document fait état du rôle important de la Commission en la matière :

« Dans le cadre des compétences que lui confère le traité, la Commission joue un rôle étendu en matière de développement. Sa présence dans le monde entier, sa promotion de la cohérence des politiques pour le développement, ses compétences et son expertise spécifiques, son droit d'initiative au niveau de la Communauté, son rôle de facilitation de la coordination et de l'harmonisation ainsi que son caractère supranational sont particulièrement importants. La Communauté se distingue par l'avantage comparatif dont elle dispose et la valeur ajoutée qu'elle apporte, qui favorisent la complémentarité avec les politiques bilatérales des Etats membres et d'autres donateurs internationaux »⁷⁴³.

Animée par la volonté d'agir dans le cadre des compétences attribuées par le Traité en complément des actions entreprises au niveau inter-gouvernemental, la Commission

⁷⁴¹ T. Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009, page 105

⁷⁴² Le consensus européen pour le développement est une déclaration politique de 2005 faite par le Conseil, le Parlement et la Commission qui définit les valeurs et les principes qui seront mis en pratique en matière de politique de développement. Cette déclaration concerne notamment la réduction de la pauvreté et le développement fondé sur les valeurs démocratiques de l'Europe (respect des droits de l'homme, démocratie, libertés fondamentales et État de droit, bonne gouvernance, égalité hommes-femmes, solidarité, justice sociale et action multilatérale effective (particulièrement par l'intermédiaire des Nations unies). Voy. la déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen », JO n° C-46, 24 février 2006, pages 1 et s

⁷⁴³ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen », op.cit., point 46, page 8

européenne a mis sur pied d'importants instruments d'aide au développement (A). Leur application a nécessité la recherche d'une coopération soutenue avec les différents acteurs internationaux impliqués dans la gestion civile des crises (B).

A- L'élaboration d'instruments de gestion civile des crises complémentaires

La Commission européenne apparaît comme un acteur fédérateur et expérimenté capable d'impulser une meilleure politique d'aide au développement, volet majeur des politiques européennes de sécurité⁷⁴⁴. L'institution communautaire a su se donner les moyens de ses ambitions en adoptant différents outils indispensables à une gestion civile de crises cohérente. Il convient de préciser ici que l'analyse des instruments développés par la Commission européenne constitue un élément prospectif de l'étude. En effet, la plupart d'entre eux ne sont que très rarement utilisés par l'UE dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. L'évolution de l'action européenne impose toutefois de les considérer comme des instruments adaptés à l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en ce qu'ils complètent le panel de mesures dont dispose l'Union européenne pour s'engager aux côtés de l'ONU. En raison de leur importance, il est en effet permis de penser qu'ils trouveront, à l'avenir, une place de choix dans l'application des résolutions de l'ONU. Pour illustrer ce propos, l'étude portera sur les instruments exclusivement financiers développés par la Commission (1) puis, sur les mécanismes pouvant intégrer, en sus, un soutien logistique (2)⁷⁴⁵.

1- Les instruments mettant en jeu un appui financier de l'UE

La Commission européenne a développé pas moins de quatre instruments de financement d'aide au développement qui impliquent de façon exclusive un soutien financier de la part de l'Union. Chacun d'entre eux témoigne de l'étendue des ambitions de la Communauté européenne.

⁷⁴⁴ Voy. T. Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op.cit., pages 105 et s

⁷⁴⁵ L'ensemble de ces instruments sont ainsi évoqués dans l'ouvrage de Thierry Tardy précité. L'auteur insiste sur leur importance et le rôle majeur que la Commission est amenée à jouer en matière de gestion de crises. Voy. Idem

a- Le mécanisme de réaction rapide et l'instrument de stabilité

En réponse à la réactivité du Conseil, la Commission décide de créer un mécanisme de réaction rapide consistant à déclencher des actions civiles en vue de rétablir ou de préserver dans « des situations de crises réelles ou naissantes, les conditions de stabilité nécessaires à la bonne exécution et au succès des politiques et programmes d'aide, d'assistance et de coopération »⁷⁴⁶.

Ainsi, l'adoption du règlement (CE) n° 381/2001⁷⁴⁷ créant le mécanisme intervient suite aux objectifs poursuivis au Conseil européen d'Helsinki de 1999. Pour le Conseil, « il convient de prévoir, en appui des politiques et programmes communautaires existants, un mécanisme permettant à la Communauté d'agir de façon urgente afin de contribuer au rétablissement ou à la sauvegarde des conditions normales d'exécution des politiques entreprises, de telle sorte que leur efficacité soit préservée ». Il s'agit, pour l'essentiel, de mobiliser des ressources financières selon des procédures accélérées, afin que la Commission puisse mettre en œuvre les actions spécifiques qu'elle aura préalablement arrêtées après en avoir informé le Conseil. C'est à la Commission qu'il appartient d'assurer la coordination des interventions avec les actions menées par les Etats membres, y compris sur le terrain. Elle doit également favoriser la coopération avec les organisations internationales et régionales et évaluer les actions pour déterminer si les objectifs ont été atteints, le tout dans un souci de cohérence, d'efficacité et de complémentarité.

Depuis novembre 2006, le mécanisme de réaction rapide a été remplacé par l'instrument de stabilité qui prévoit une aide financière aux pays tiers pendant la période 2007 - 2013. L'objectif de ce nouvel outil est de « contribuer à la stabilité en prévoyant une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération de la Communauté », le but étant de faire face « aux menaces mondiales et transrégionales

⁷⁴⁶ Sauf exception, les dispositions prévues par le mécanisme de réaction rapide ne s'appliquent pas aux activités entrant dans le champ d'application du règlement ECHO relatif aux actions d'aide humanitaire de l'Union européenne. Voy. le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, JO n° L-163 du 2 juillet 1996, pages 1 à 6

⁷⁴⁷ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil portant création d'un mécanisme de réaction rapide, JO n° L-57, 27 février 2001, pages 5 à 9

spécifiques qui ont un effet déstabilisateur et d'assurer la préparation pour aborder les situations d'avant crise et d'après crise »⁷⁴⁸.

L'instrument de stabilité comporte deux volets : un volet à court terme, pour la prévention des conflits et la stabilisation politique post-conflit et un volet à long terme, lorsque les conditions de stabilité sont réunies pour la mise en œuvre des politiques de coopération de l'Union européenne. Le volet à court terme est géré par la direction générale des relations extérieures (DG RELEX). La gestion du volet à long terme est confiée à l'Office de coopération de la Commission EuropeAid⁷⁴⁹ pour ce qui relève de la lutte et la protection contre la prolifération des actes de destruction massive et le renforcement des capacités de réponse des Etats non-membres de l'UE face aux menaces transfrontalières (terrorisme, crime organisé, etc.). DG RELEX est pour sa part en charge de l'amélioration du développement des capacités de préparation aux situations d'avant et d'après crise.

L'aide communautaire proposée prend la forme d'un soutien technique et financier et sera engagée pour répondre « à une situation d'urgence, de crise ou de crise émergente, à une situation constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la sécurité et la sûreté des personnes, ou à une situation menaçant d'évoluer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le pays ou les pays tiers concernés »⁷⁵⁰.

Un rapport de la Commission concernant l'instrument de stabilité traduit l'évolution amorcée depuis l'abandon du mécanisme de réaction rapide. La Commission relève que le volet « réponse aux crises » de l'instrument de stabilité bénéficie d'une dotation financière largement supérieure à ce que prévoyait le mécanisme précédent, qui s'étale de surcroît sur une période beaucoup plus longue⁷⁵¹. Ceci témoigne d'une réelle volonté de la part de

⁷⁴⁸ Règlement (CE) n°1717/2006 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de stabilité, 15 novembre 2006, JO n° L-327, 24 novembre 2006, pages 1 à 11

⁷⁴⁹ Cf infra

⁷⁵⁰ Idem

⁷⁵¹ Le rapport indique que le volet « réponse aux crises » représente plus d'un milliard et demi d'euros sur un montant supérieur à deux milliards d'euros sur une période de 7 ans. 230 millions d'euros par an en moyenne sont ainsi prévus sur la période 2007 – 2013, contre 93 millions auparavant. En outre, la durée des programmes s'étend sur une période de dix-huit mois avec possibilité de prorogation, contre six mois pour le mécanisme de réaction rapide. Cf le rapport annuel de la Commission européenne concernant l'instrument de stabilité en 2007, Bruxelles, COM (2008) 181 final, 11 avril 2008

l'organe exécutif de renforcer le dispositif de gestion civile des crises dans le cadre de ses compétences en complément des actions PESC/PSDC.

Dans son programme pluriannuel 2009-2011 pour le volet à long terme, la Commission identifie les domaines d'action prioritaires. Elle indique que les actions proposées dans le « doivent (...) tenir compte du contexte multilatéral plus large, dont les programmes et projets mis en œuvre par les Nations unies, les partenaires du G8 et les organisations régionales intervenant dans le domaine de la sécurité »⁷⁵². Elle ajoute, en outre, qu'une « attention particulière sera accordée, dans la mesure du possible, aux questions horizontales telles que la protection des droits des enfants, en particulier des enfants touchés par un conflit armé, et la mise en œuvre des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité »⁷⁵³.

La Commission européenne dispose d'autres outils à même de répondre à une demande de l'ONU. C'est notamment le cas du Fonds européen de développement (FED), instrument principal de l'aide au développement accordée par l'UE aux Etats des zones Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)⁷⁵⁴.

b- Le Fonds européen de développement (FED)

Le FED intervient pour soutenir le développement économique, la coopération et l'intégration régionales et le développement social et humain. En raison de l'interdépendance entre sécurité et développement, ces cinq domaines de coopération contribuent largement au renforcement de la sécurité dans le monde. Le FED constitue dès lors, au même titre que l'instrument de stabilité, un outil de financement privilégié en matière de sécurité. Il s'inscrit lui aussi en complément des diverses actions de coopération au développement financées par la Commission.

⁷⁵² Instrument de stabilité, Programme indicatif pluriannuel 2009-2011, Bruxelles, COM (2009) 2641, 8 avril 2009, page 7

⁷⁵³ Idem

⁷⁵⁴ La France, le Danemark, le Royaume-Uni et les Pays-bas possèdent des pays et territoires d'outre-mer qui ne font pas partie du territoire communautaire bien que leurs citoyens soient ressortissants de l'Union. Les PTOM bénéficient d'un statut d'associés aux Etats membres conféré par le Traité de Rome

C'est un accord international entre l'UE et les Etats partenaires qui met en œuvre le FED. L'accord ACP-CE signé en 2000 et révisé en 2005 régit ainsi le 10^{ème} FED pour la période 2008 – 2013⁷⁵⁵. 22,966 milliards d'euros sont consacrés au FED dont la majeure partie est destinée aux Etats ACP puisque, ces Etats perçoivent 97% de l'aide consentie par l'Union européenne au titre du FED. Le 25 octobre 2010, la Commission européenne décide de soutenir à hauteur de 9,5 millions d'euros le processus électoral 2011 en république centrafricaine et, ainsi, de consolider le processus de paix⁷⁵⁶. Cette mesure intervient dans le cadre de la « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique » des accords ACP-UE⁷⁵⁷. Cette initiative s'inscrit pleinement dans le cadre de la résolution 1947 (2010), dans laquelle le Conseil de sécurité réaffirme « l'importance de l'action de consolidation de la paix menée par l'Organisation des Nations Unies et la nécessité de lui apporter un appui constant et des ressources suffisantes »⁷⁵⁸.

L'originalité du mécanisme tient ici à la nature extrabudgétaire du fonds. Le FED est financé par les Etats membres et géré par un comité spécifique selon des règles qui échappent au contrôle de l'UE. Depuis 2003, la Commission plaide pour une intégration du FED dans le budget de l'UE. Ce point est essentiel ici, une telle intégration jouerait en faveur d'une harmonisation des pratiques et des procédures d'aide soumises à des règles d'attribution d'aides européennes disparates. La problématique est formulée par la Commission en ces termes :

« Pourquoi un élément particulier (le FED) *d'une seule et même politique communautaire* (la coopération au développement) devrait-il continuer à être

⁷⁵⁵ Décision n°2005/99/CE du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000, JO n°L-209, 11 août 2005, page 26. Le FED repose aussi en partie sur la décision d'association outre-mer qui établit un cadre d'association entre des PTOM et la CE. Voy. la décision n°2001/822/CE du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne du 27 novembre 2001, JO n°L-314, 30 novembre 2001, pages 1 à 77

⁷⁵⁶ Voy. le communiqué de presse relatif à la décision de soutenir financièrement le processus électoral 2011 en République centrafricaine qui contribuera à consolider le processus de paix dans le pays, 25 octobre 2010, doc. n° IP/10/1375, disponible sur www.europa.eu

⁷⁵⁷ Voy. Y. Petit, « rubrique FED », répertoire communautaire Dalloz, août 2005, pages 30 et s

⁷⁵⁸ S/RES/1947 (2010), 29 octobre 2010. Le Conseil de sécurité s'est par ailleurs félicité, dans la résolution 1631 (2005) « de la création, par l'Union européenne, de la Facilité de paix pour l'Afrique », confirmant l'importance des instruments développés par la Commission dans ce cadre et du rôle déterminants qu'ils seront amenés à jouer à l'avenir. Voy. S/RES/1631 (2005), du 17 octobre 2005

géré en dehors du budget général, sans une pleine participation parlementaire, et se fonder sur des clés de répartition spécifiquement négociées entre les Etats membres, qui sont différentes de celles convenues pour leurs contributions à toutes les autres dépenses communautaires? »⁷⁵⁹

Le résultat d'une approche non harmonisée a pour conséquence que l'aide aux Etats non-ACP dépend du budget général de l'UE alors que celle accordée aux Etats ACP est soumise, d'une part, à une réglementation du budget général et, d'autre part, à des dispositions contenues dans l'accord de Cotonou et dans la réglementation spécifique du FED. Plusieurs arguments politiques et institutionnels sont avancés par la Commission pour encourager la budgétisation du FED⁷⁶⁰, mais c'est son efficience qui présente un aspect fondamental. La Commission donne quelques pistes sur les effets bénéfiques d'une intégration du FED au budget de l'UE :

« (...) Bien que cela soit difficile à quantifier avec précision, il fait peu de doute que l'intégration dans le budget de l'ensemble de l'aide ACP se traduira par une efficience accrue des opérations, c'est-à-dire par un meilleur rapport coût / efficacité. On pourra ainsi éliminer un certain nombre de redondances qui sont actuellement imposées aux différents opérateurs et parties prenantes, qu'il s'agisse des services de la Commission, des délégués des Etats membres, des partenaires ACP, des ONG participantes ou des contractants. (...).

La mise en oeuvre de l'aide extérieure dans le cadre du budget de l'UE et au titre du FED a été harmonisée autant que le permettent les différentes conceptions et les divers cadres juridiques. En dépit de ces efforts, des différences subsistent (...). En conséquence, les services de la Commission doivent continuer à appliquer deux jeux différents de procédures de gestion, avec des différences dans la répartition des responsabilités entre la Commission et les pays partenaires, tout en gérant deux systèmes comptables très différents. Lorsque des membres du personnel passent d'un type de coopération à l'autre, ils doivent suivre un recyclage. Les différentes modalités de coopération se reflètent dans l'organigramme de la Commission, d'où une mobilité insuffisante du personnel entre les régions. En outre, pendant des décennies, les efforts de coordination tant de la Commission que des Etats membres ont fait double emploi.

⁷⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE, Bruxelles, COM (2003) 59 final, 8 octobre 2003. Italique ajoutée

⁷⁶⁰ Voy. ibidem, points 3.1 à 3.4

L'intégration du FED dans le budget donnera à la Communauté l'occasion d'utiliser un seul jeu de procédures qui s'appliquera à l'ensemble des activités de coopération, ce qui mettrait fin à la situation actuelle dans laquelle les mêmes pays ACP reçoivent de l'aide de la même administration par le biais de deux mécanismes différents (...)»⁷⁶¹.

Le FED n'est toujours pas intégré au budget de l'Union ce qui nuit considérablement à l'efficacité du mécanisme de financement qui reste doté de procédures de décisions et d'une gestion budgétaire propres. Le Traité de Lisbonne a fait une avancée significative dans le sens de cette intégration : celle-ci peut désormais être effective sur simple décision du Conseil, possibilité que les traités antérieurs excluaient jusqu'ici. Le FED est à rapprocher, en raison de sa finalité, de l'instrument de financement pour la démocratie et les droits de l'homme.

c- L'instrument européen de financement pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (IEDDH)

L'instrument européen de financement pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (IEDDH) vise à fournir une aide pour le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet outil a été adopté en 2006 pour répondre aux objectifs fixés par la déclaration sur la politique de développement de l'Union européenne, connu sous le nom du « consensus européen ».

L'IEDDH n'a pas été mis en place à l'origine pour faire face à des situations de crise, l'aide envisagée devant permettre à « la Communauté de définir et de soutenir des objectifs et mesures spécifiques au niveau international, qui ne seront ni liés à une zone géographique ni à une crise particulière et qui nécessiteront éventuellement une approche transnationale ou des interventions tant dans la Communauté que dans une série de pays tiers »⁷⁶². Toutefois, l'IEDDH a pour but principal de « compléter les divers autres instruments visant à mettre en œuvre les politiques de l'UE en matière de démocratie et de

⁷⁶¹ Ibidem, point 3.5

⁷⁶² Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, JO n° L-386, 29 décembre 2006, page 1 à 11, considérant 13

droit de l'homme (...) [mais] aussi les interventions de l'instrument de stabilité, qui sont davantage axées sur les crises »⁷⁶³.

Ce dispositif se distingue par l'indépendance de l'action de la Commission européenne vis-à-vis des gouvernements et autres autorités de l'Etat tiers en question, le soutien apporté étant en premier lieu destiné aux organisations de la société civile. Le champ d'application de l'IEDDH⁷⁶⁴ s'étend à :

- la promotion et le renforcement de la démocratie participative et représentative et les processus de démocratisation, essentiellement au moyen des organisations de la société civile.
- la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- le renforcement du cadre international pour la protection des droits de l'homme, la justice, l'Etat de droit et la promotion de la démocratie.
- l'instauration d'un climat de confiance à l'égard des processus électoraux démocratiques via le renforcement de leur fiabilité et de leur transparence.

L'IEDDH constitue, de par sa portée, un instrument privilégié pour l'Union européenne pour contribuer à l'instauration durable de la paix dans un pays en crise. Les Nations unies s'efforcent depuis quelques décennies de « créer un environnement politique, économique et social permettant (...) à un Etat de retrouver ses structures et son équilibre » dans le but de réaffirmer la paix et d'éviter une reprise des hostilités⁷⁶⁵. Or, qu'il s'agisse de construction de la paix (*peace building*) ou de consolidation de la paix (*peace consolidation*), les moyens à mettre en œuvre pour ces opérations de maintien de la paix imposent, en raison de leur complexité, la détermination d'une action renforcée, en collaboration avec l'ONU, au sein de laquelle l'UE peut jouer un rôle majeur.

Le Conseil de sécurité insiste sur la nécessité de multiplier les efforts en matière de développement pour assurer la stabilité à long terme dans un Etat en crise et encourage les

⁷⁶³ Ibidem, considérant 11

⁷⁶⁴ Voy. ibidem, article 2

⁷⁶⁵ Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op.cit., page 65

organisations internationales à opérer dans ce sens⁷⁶⁶. Doté d'un budget de plus d'1,1 milliards d'euros pour la période 2007 - 2013, l'IEDDH doit pouvoir s'inscrire dans ce processus de développement des missions de consolidation de la paix au même titre que l'instrument de stabilité qu'il a vocation à compléter. En cela, il constitue pour l'avenir un instrument adapté de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité.

De façon individuelle, les Etats membres participent largement au fonds de consolidation de la paix institué par le Secrétaire général des Nations unies suite à une demande formulée par l'Assemblée générale en octobre 2006⁷⁶⁷. Afin de contenir au mieux la dilution de l'engagement des Etats membres, il est prévu que la Commission garantira une étroite coordination de ses activités et de celles des Etats membres pour éviter un chevauchement des mesures d'aide⁷⁶⁸. A cet effet, le règlement 1889/2006 prévoit en son article 3 relatif à la complémentarité et la cohérence de l'aide communautaire que

« 1. L'aide de la Communauté visée par le présent règlement est cohérente avec le cadre de la politique communautaire relatif à la coopération au développement et avec la politique étrangère de l'Union européenne dans son ensemble et doit compléter l'aide fournie dans le cadre des instruments communautaires connexes en matière d'aide extérieure et de l'accord de partenariat entre les membres du groupe d'Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté et ses Etats membres, d'autre part. L'aide complémentaire de la Communauté visée par le présent

⁷⁶⁶ Voy. par exemple la résolution 1645 (2005) relative à la création de la Commission de consolidation de la paix, où le Conseil de sécurité se dit « conscient du rôle important que jouent les organisations régionales et sous régionales s'agissant de mener des activités de consolidation de la paix au lendemain de conflits dans leur région (...) ». S/RES/1645 (2005), 20 décembre 2005. Par ailleurs, le Conseil de sécurité, « souligne l'importance cruciale que revêt la consolidation de la paix s'agissant de jeter les bases d'une paix et d'un développement durables au lendemain de tout conflit. Il souligne qu'il faut disposer de stratégies de consolidation de la paix efficaces pour assurer une paix et un développement durables ». Et d'ajouter « qu'il faut que le système des Nations Unies renforce le partenariat stratégique avec les autres organisations internationales, régionales et sous-régionales ainsi qu'avec les institutions financières, en particulier en encourageant la cohérence et la coordination entre leurs plans et programmes ». Voy. la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 16 avril 2010, doc. S/PRST/2010/7, pages 1 et 3

⁷⁶⁷ Une vingtaine d'Etats membres de l'Union européenne participent au fonds de consolidation de la paix. L'Union européenne en est ainsi le premier contributeur à hauteur de 80% d'un budget global autour de 330 millions de dollars. Données disponibles sur le site www.unpbf.org

⁷⁶⁸ Le règlement indique que la « Commission et les Etats membres devraient veiller à la complémentarité, à la cohérence et à l'absence de chevauchement et de double emploi de leurs mesures d'aide respectives. La Commission et les Etats membres devraient s'efforcer de parvenir à une coordination plus étroite avec les autres donateurs. La politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement devrait être complémentaire des politiques mises en œuvre par les Etats membres ». Voy le règlement (CE) n°1889/2006, op.cit., considérant 15

règlement est accordée pour renforcer les actions prises dans le cadre des instruments connexes d'aide extérieure.

(...)

3. Pour améliorer l'efficacité et la cohérence des mesures d'aide de la Communauté et des Etats membres, la Commission assure une étroite coordination entre ses propres activités et celles des Etats membres, tant au niveau décisionnel que sur le terrain. La coordination implique des consultations régulières et de fréquents échanges d'informations en la matière, y compris avec d'autres donateurs, durant les différentes phases du déroulement de l'aide, en particulier sur le terrain ».

L'aide fournie au titre de l'IEDDH s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'Union, en complément d'autres outils utilisés dans ce but et notamment l'instrument de financement de la coopération au développement.

d- L'instrument de financement de la coopération au développement (IDC)

L'instrument de financement de la coopération au développement est lancé en 2007 pour se substituer à tous les instruments géographiques et thématiques créés jusqu'alors⁷⁶⁹. Le règlement n° 1905/2006 pose pour objectifs « primordial et prédominant », la réduction de la pauvreté, le développement économique et social durable et l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale⁷⁷⁰. Le volet environnemental n'est pas occulté puisque le mécanisme devra aussi « contribuer à l'élaboration de mesures internationales destinées à préserver et à améliorer l'état de l'environnement et à assurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau

⁷⁶⁹ Les règlements abrogés concernent l'accès à l'aide extérieure de la Communauté; la promotion de l'égalité des sexes dans la coopération au développement, le programme AENEAS (programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile), la lutte contre les maladies dues à la pauvreté dans les pays en développement, la santé génésique et sexuelle et les droits connexes dans les pays en développement, l'aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement, la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement; la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, la coopération décentralisée; le cofinancement avec les organisations non gouvernementales de développement européennes, la politique et la gestion de l'aide alimentaire, l'aide financière et technique et la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie. Données disponibles sur le site de la commission www.ec.europa.eu

⁷⁷⁰ Règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, JO L-378 du 27 décembre 2006, pages 41 à 71

mondial, afin de garantir le caractère durable du développement, notamment en prenant en compte les changements climatiques et la perte de la diversité biologique »⁷⁷¹.

L'IDC s'attache, en outre, à la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et de l'état de droit⁷⁷². Le règlement souligne là encore que les efforts consentis par la Communauté visent à atteindre les Objectifs du Millénaire dans un cadre d'action posé par le « consensus européen »⁷⁷³. En l'espèce, l'aide communautaire prend la forme de programmes géographiques et thématiques. Les premiers ont trait à la coopération avec certains Etats ou régions déterminés selon une base géographique ; les seconds couvrent des domaines spécifiques, présentant un intérêt pour un groupe d'Etats non déterminés par la géographie, ou des activités de coopération de régions ou d'Etats partenaires ou une opération internationale sans spécificité géographique.

Les programmes géographiques permettent à l'UE de soutenir des actions sur cinq régions du monde : Amérique latine (article 6), Asie (article 7), Asie centrale (article 8), Moyen Orient (article 9) et Afrique du Sud (article 10). Le champ des actions défini par l'article 5 du règlement est particulièrement large, la coopération couvrant entre autres les situations d'après crise et des Etats fragiles. A cet effet, l'accent est notamment mis sur « la reconstruction et réhabilitation, à moyen et long terme, des régions et pays touchés par des conflits, ou des catastrophes, naturelles ou provoquées par l'activité humaine »⁷⁷⁴. De façon

⁷⁷¹ Idem

⁷⁷² Ibidem, article 2

⁷⁷³ Lors du sommet du Millénaire, du 6 au 8 septembre 2000, huit objectifs pour le développement à atteindre d'ici à 2015 ont été fixés : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement humain durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de se réunir à New-York à partir du 20 septembre 2000 pour accélérer les progrès et de parvenir aux buts fixés. Voy. le rapport du Secrétaire général « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle », du 27 mars 2000, dit « rapport du Millénaire », doc. n° A/54/2000 et le site dédié aux objectifs du Millénaire pour le développement <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>. Or, certaines résolutions du Conseil de sécurité concernent directement au moins deux des objectifs précités. Il s'agit de la résolution 1308 (2000) sur le virus du Sida et les opérations de maintien de la paix, ainsi que les résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009) et 1889 (2009) sur les femmes, la paix et la sécurité. Comme l'indique la conseillère spéciale du Secrétaire général pour la parité, « la persistance de la violence envers les femmes dans les situations de conflits armés nuit à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui sont étroitement liés aux objectifs de la résolution 1325 ». Entretien disponible sur www.un.org

⁷⁷⁴ Article 5, point w

générale, chacune des régions ciblées se voit attribuer des attentions particulières tenant compte de ses spécificités.

Des programmes thématiques sont venus se greffer aux programmes géographiques qu'ils sont amenés à compléter. Les programmes thématiques sont également très variés et couvrent cinq domaines d'activités : l'investissement dans les ressources humaines (article 12), l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles y compris l'énergie (article 13), le rôle des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le développement (article 14), la sécurité alimentaire (article 15) et la coopération dans le domaine des migrations et de l'asile (article 16). Le rôle de la Commission européenne est une nouvelle fois déterminant puisque c'est à elle qu'il appartient de fixer la programmation et l'affectation des fonds tant au niveau des programmes géographiques que des programmes thématiques.

Au niveau des programmes géographiques, la Commission élabore des documents de stratégie dans le but de favoriser une meilleure efficacité de l'aide, de donner plus de cohérence à la coopération engagée avec ses partenaires mais aussi d'assurer la cohérence entre les mesures du règlement et celles dépendant d'autres instruments communautaires tels que l'instrument de stabilité ou l'aide humanitaire⁷⁷⁵. L'élaboration d'une stratégie dépend naturellement des situations rencontrées. En cas de crises, après un conflit ou lorsque la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont menacés, la Commission européenne dispose des moyens pour s'adapter à ces diverses situations. Le règlement prévoit en effet la mise en place « d'un examen ad hoc de la stratégie de coopération suivant une procédure d'urgence particulière », sachant qu'il « peut être proposé, au terme d'un tel examen, que la stratégie par pays ou par région considérée prévoie une transition vers le développement et la coopération à long terme »⁷⁷⁶.

Les documents de stratégie relatifs aux programmes thématiques, présentent, quant à eux et conformément à l'article 20 § 1 du règlement, « la stratégie communautaire pour

⁷⁷⁵ L'article 19 § 6 du règlement prévoit : « Conformément à l'article 2, paragraphe 6, la stratégie assure la cohérence entre les mesures prises dans le cadre du présent règlement et les mesures pouvant prétendre à un financement au titre d'autres instruments communautaires, notamment le règlement (CE) no 1717/2006 et le règlement (CE) no 1257/96, et évite les doubles emplois. »

les thèmes concernés, les priorités de la Communauté, la situation au niveau international et les activités des principaux partenaires » et « précisent les domaines prioritaires choisis pour un financement communautaire, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les indicateurs de performance ». Le règlement ne contient en revanche aucune disposition spécifique en cas de situations particulières justifiant un examen ad hoc.

C'est sur la base de ces documents de stratégie que la Commission européenne adopte des programmes d'action annuels et les programmes indicatifs pluriannuels. L'article 22 § 2 du règlement dispose que les programmes d'action annuels « déterminent les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention, les résultats attendus, les procédures de gestion et le montant total du financement prévu. Ils contiennent une description des actions à financer, une indication des montants alloués à chacune des actions et un calendrier indicatif de mise en œuvre. Les objectifs sont mesurables et assortis d'un calendrier de référence ». Les programmes d'action annuels répondent le cas échéant à des impératifs environnementaux, une étude d'impact devant accompagner la réalisation de tout programme ayant potentiellement des répercussions sur l'environnement⁷⁷⁷. La Commission établit, en outre, les programmes indicatifs pluriannuels propres aux programmes géographiques que précisent les « domaines prioritaires choisis pour un financement communautaire, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les indicateurs de performance »⁷⁷⁸.

L'aide communautaire peut ici prendre des formes multiples des subventions aux aides budgétaires en passant par des fonds mis à disposition d'institutions financières en vue de l'octroi de prêts ou l'allègement de la dette ou les bonifications de taux d'intérêts⁷⁷⁹.

⁷⁷⁶ Article 19 § 5

⁷⁷⁷ Selon l'article 22 § 4, « au stade des projets, un examen environnemental approprié qui comprend une étude d'impact sur l'environnement (EIE) dans le cas de projets sensibles pour l'environnement est pratiqué, notamment pour les infrastructures nouvelles de grande envergure. Le cas échéant, des études d'impact stratégique sont utilisées dans la mise en œuvre des programmes sectoriels. Les parties prenantes participent aux études d'impact et le public a accès à leurs résultats. »

⁷⁷⁸ Article 19 § 4

⁷⁷⁹ En dehors de celles-ci, l'article 25 prévoit pas moins de huit autres formes d'aide : projets et programmes ; soutien sectoriel ; programmes sectoriels et généraux d'importations ; financement de programmes de jumelage entre institutions publiques, autorités locales, organismes publics nationaux ou entités de droit privé investis d'une mission de service public des Etats membres et des Etats partenaires ; contributions à des fonds internationaux, notamment ceux créés par des organisations internationales ou régionales ; contributions à des fonds nationaux ; des apports en capital dans les institutions financières ou les banques de développement régionales ; ressources

Le règlement sera exécuté grâce à une enveloppe financière de 16,897 milliards d'euros pour la période 2007 - 2013. Les programmes géographiques sont concernés pour près des deux tiers de l'enveloppe, à hauteur de 10,057 milliards d'euros. Le reste est réparti entre les programmes thématiques et l'aide apportée aux Etats ACP signataires d'un protocole sur le sucre⁷⁸⁰.

La Commission européenne dispose avec l'Instrument de financement de la coopération d'un outil déterminant en matière d'aide publique au développement. L'IDC est, avec le Fonds européen de développement, le principal instrument financier de l'Union européenne consacré à l'aide au développement des pays tiers. Comme le FED, l'IDC est mis en œuvre par EuropeAid et offre l'avantage de se substituer à divers instruments financiers dont la multiplication ajoutait à la confusion d'un dispositif déjà très complexe. L'IDC donne à l'aide publique au développement un contour plus cohérent et une lisibilité accrue. L'OCDE s'est par ailleurs félicitée du regroupement des instruments financiers, estimant « qu'il en résultera une amélioration de la transparence, de l'efficience et de l'efficacité », l'organisation de coopération proposant même « de pousser encore plus loin l'intégration et d'en réduire encore le nombre, en particulier en 2013 à l'échéance de la plupart d'entre eux »⁷⁸¹. Nul doute que l'Union européenne et la Commission gagneraient à améliorer la lisibilité de la politique d'aide au développement en regroupant davantage des instruments au champ d'application parfois concurrents à défaut d'être complémentaires. En dehors de ces mécanismes de financement, la Commission européenne a développé des outils d'aide humanitaire et de protection qui participent pleinement aux efforts en matière de gestion civile des crises.

humaines et matérielles nécessaires à la gestion et à la supervision efficaces des projets et programmes par les partenaires

⁷⁸⁰ 18 Etats ACP signataires du protocole sur le sucre sont associés à ce dispositif pour les aider à se prémunir de la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Voy. l'annexe III du règlement

⁷⁸¹ Rapport de l'OCDE sur l'examen des politiques et programmes de la Communauté Européenne en matière de coopération pour le développement, Communauté Européenne (2007), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations, page 43. Document disponible sur le site www.oecd.org

2- Les mécanismes d'appui et de soutien logistiques

Deux instruments ont été principalement élaborés pour répondre à des situations d'urgence, l'un a trait aux opérations de secours, l'autre à l'aide humanitaire au profit des Etats tiers.

a- Le mécanisme de protection civile

Un mécanisme communautaire pour la protection civile est mis en place au cours de l'année 2006 pour améliorer la coordination des opérations de secours de la protection civile menées par les Etats membres⁷⁸². Cet instrument vient modifier le mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile adopté par le Conseil le 23 octobre 2001⁷⁸³.

Voué à être déclenché en cas de catastrophe naturelle, technologique, radiologique ou environnementale, le mécanisme peut également s'appliquer aux actes de terrorisme survenant ou menaçant de survenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Ceci constitue une innovation par rapport au texte adopté en 2001. A cet égard, le mécanisme pour la protection civile s'inscrit en complément de l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme dans le cadre des objectifs fixés par la Stratégie européenne de sécurité ou des dispositions contenues dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Si l'évocation de la simple menace d'actes est susceptible d'être pris en compte pour déclencher le mécanisme (et constitue en cela un instrument à même de répondre aux exigences d'une résolution du Conseil de sécurité), la décision du 8 novembre 2007 évoque l'éventualité d'une contribution européenne plus large au profit de l'ONU. Le Conseil prévoit en effet que :

⁷⁸² Décision n° 2007/779/CE du Conseil, du 8 novembre 2007, instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), JO n° L-314, 1er décembre 2007. Voy. également la décision n° 2008/73/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, modifiant la décision n°2004/277/CE en ce qui concerne les modalités d'exécution de la décision n° 2007/779/CE du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile, JO n°L-20, 24 janvier 2008, pages 23 et s

⁷⁸³ Décision n° 2001/792/CE du Conseil, du 23 octobre 2001, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO n° L-297, 15 novembre 2001, pages 7 à 11

« En cas d'urgence majeure survenant à l'extérieur de la Communauté, le recours éventuel aux moyens et aux capacités militaires disponibles pour appuyer la protection civile devrait se faire conformément aux principes des directives pertinentes des Nations unies »⁷⁸⁴

De façon générale, le mécanisme de protection civile « recense les moyens de secours disponibles et facilite, par l'intermédiaire de son Centre d'information et de suivi (MIC), la communication entre les Etats fournissant les secours et l'Etat victime d'une urgence »⁷⁸⁵. La Commission européenne est chargée de la mise en place et de la gestion du MIC (Monitoring and Information Center), organe opérationnel du mécanisme de protection civile. L'activité de coordination opérationnelle de la Commission doit s'organiser en complément de la coordination politique et stratégique des opérations dévolue à la présidence du Conseil lorsque l'Etat victime de la catastrophe n'est pas membre de l'Union européenne.

Dans cette hypothèse, il est prévu que « la présidence et la Commission assurent une coopération étroite et maintiennent un dialogue constant à tous les stades de la situation d'urgence dans le cadre de l'intervention »⁷⁸⁶. En revanche, lorsque l'ONU est présente sur les lieux, c'est à elle que revient le droit de coordonner l'ensemble du dispositif via le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH NU). L'Etat-major de l'Union européenne participe aussi au bon déroulement des opérations par la fourniture d'une base de données permettant de recenser l'ensemble des ressources disponibles en vue de gérer les suites de la catastrophe.

A l'heure actuelle, 30 Etats sont concernés par le mécanisme de coopération de protection civile : l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. Vis-à-vis des Etats tiers, de façon exclusive, la Commission a mis sur pied le dispositif d'aide humanitaire ECHO

⁷⁸⁴ Décision n° 2007/779/CE précitée, point 7

⁷⁸⁵ T. Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles 2009, op.cit., page 105

⁷⁸⁶ Article 8 de la décision n°2007/79/CE précitée, point 7

b- Le service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO)

Un autre outil peut s'appliquer lorsque l'UE s'engage sur la voie de la reconstruction de la paix. Il s'agit du service d'aide humanitaire de la Commission européenne, connu sous l'acronyme ECHO (European Commission Humanitarian Office), créé en 1992 pour améliorer l'aide aux populations en détresse. Son mandat a été défini par un règlement du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, afin de mettre en place un système d'alerte et d'intervention approprié, dans l'idée que « l'assistance humanitaire peut constituer un préalable à des actions de développement ou de reconstruction »⁷⁸⁷. Forte de ce mécanisme, l'UE est aujourd'hui un acteur clé de l'intervention humanitaire qui occupe une place importante de l'action extérieure européenne. L'Union européenne fournit ainsi plus de la moitié de l'aide humanitaire internationale dont le tiers provient d'ECHO.

Les actions d'aide humanitaire sont destinées à répondre aux besoins « des populations des pays tiers notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme, et ceci durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations »⁷⁸⁸.

L'action de la Commission européenne repose avant tout sur la recherche de partenariats avec d'autres organisations internationales parmi lesquelles les services spécialisés des Nations unies. De plus, les actions d'aide humanitaire peuvent être mises en œuvre sur l'initiative de la Commission ou à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un Etat membre ou d'un Etat tiers⁷⁸⁹. La

⁷⁸⁷ Règlement (CE) n°1257/96 du Conseil, du 20 juin 1996, concernant l'aide humanitaire, JO n° L-136, 2 juillet 1996, page 2

⁷⁸⁸ Ibidem, article 1^{er}

⁷⁸⁹ Ibidem, article 6

Communauté peut également financer des actions humanitaires mises en œuvre par d'autres organismes et organisations internationales⁷⁹⁰.

L'activité d'ECHO dépasse largement le cadre de la simple aide financière. ECHO peut, par exemple, réaliser les études de faisabilité des opérations, assurer le suivi des projets, fournir une assistance technique à ses partenaires ou encore mettre en place des mécanismes de coordination. Chaque année, un rapport fait le point sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre. Le rapport de 2009⁷⁹¹, tout en soulignant l'objectif stratégique des relations extérieures visé par cette politique, indique que la Commission a pu fournir une assistance à plus de 70 Etats pour une aide de près de 930 millions d'euros. S'agissant des crises « provoquées par la main de l'homme », ECHO a opéré à divers endroits comme le Yémen, le Pakistan, la Bande de Gaza, l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan ou encore la République démocratique du Congo. Le détail du rapport rend d'ailleurs parfaitement compte de l'efficacité du système dans l'exercice de restauration de la paix et de la contribution de l'Union européenne.

ECHO, comme l'ensemble des instruments élaborés par la Commission, en raison de leurs caractéristiques particulières faisant intervenir un large éventail d'opérateurs, rappellent à plusieurs égards la nécessité d'une coopération que la Commission européenne s'est efforcée de concrétiser.

B- L'impératif d'une action coordonnée aux initiatives d'autres acteurs internationaux

L'efficacité de l'engagement de la Commission européenne passe nécessairement par une coordination de son action avec l'ensemble des acteurs internationaux concernés. Compte tenu de la diversité de son engagement dans le domaine dédié à l'aide humanitaire par exemple, la Commission devait se munir d'instruments capables de fixer le cadre de ses relations avec les organisations internationales et les organisations non-gouvernementales. L'intervention de la Commission européenne se faisant uniquement par l'intermédiaire de partenaires présents sur place, il est apparu indispensable d'établir des contrats-cadre de

⁷⁹⁰ Ibidem, article 8

⁷⁹¹ Rapport annuel sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre en 2009, Bruxelles, COM (2010) 138 final, 9 avril 2010

partenariat (CCP) afin de définir les principes communs régissant les procédures applicables aux opérations humanitaires. Plusieurs CCP ont ainsi été adoptés dans le but de clarifier les relations que la direction générale des affaires humanitaires, la DG ECHO, noue avec plus de 200 partenaires.

Le partenariat est un atout considérable pour la Commission dont l'action couvre un champ très large d'activités partout dans le monde en réponse à des besoins de plus en plus nombreux. Ainsi, toujours dans le domaine humanitaire, un CCP permet de poser les critères qui seront utilisés pour sélectionner les partenaires de l'Union européenne suivant l'idée que le partenariat en question sera noué à long terme dans un souci d'efficacité et d'effectivité de l'aide consentie. Un CCP a ainsi été conclu entre la Commission et plusieurs ONG pour la période 2008 – 2012 et vise « à simplifier et à augmenter la flexibilité des instruments contractuels avec les partenaires ainsi qu'à améliorer la mise en œuvre de l'aide humanitaire à travers une approche davantage focalisée sur les résultats ».

C'est avant tout la qualité du partenariat qui guide la Commission dans l'établissement de ces contrats-cadre, pré-condition à l'octroi de l'aide. Pour être éligibles à la qualité de partenaire, les ONG doivent non seulement adhérer aux valeurs et principes d'ECHO mais elles doivent aussi être en conformité à des critères prédéfinis. Après l'éligibilité, la Commission vérifie l'aptitude de l'ONG à devenir partenaire à travers sa capacité technique, logistique et financière, mais aussi, son expérience et les résultats déjà obtenus. Finalement, les opérations qui seront soutenues par ECHO devront respecter les principes fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ; le suivi et le contrôle régulier des actions des ONG concernées devra permettre à la Commission de déterminer si le partenariat a lieu d'être maintenu ou interrompu.

Le mécanisme de protection civile dépend aussi largement de la coopération opérationnelle. Celle-ci s'entend des activités de dialogue et de contacts permanents entre l'ensemble des intervenants et le pays tiers touché par la catastrophe, sachant que la coordination opérationnelle peut s'articuler à plusieurs niveaux. En effet, des liens bilatéraux peuvent exister entre des Etats membres et l'Etat touché par la catastrophe. La coordination assurée par le mécanisme ne porte pas atteinte à ces contacts bilatéraux pas

plus qu'à la coopération éventuelle entre les Etats membres et les Nations unies, ces « contacts bilatéraux [pouvant] également être utilisés pour contribuer à cette coordination »⁷⁹² et par la même enrichir le dispositif.

L'efficacité des opérations de secours dépend alors d'une action précise et coordonnée des différents acteurs et constitue un terrain propice à l'amélioration d'un travail en commun à d'autres niveaux d'intervention, comme par exemple en matière de gestion militaire des crises. Habités à travailler de concert dans des situations d'urgence qui nécessitent une intervention coordonnée, les différents organes acquièrent nécessairement des réflexes au niveau de la mise en commun des efforts consentis.

La complexité du processus mis en place par la Commission européenne et le soin qu'elle prend à s'assurer des partenariats de qualité traduisent le niveau auquel la Commission souhaite inscrire sa participation à la gestion des crises. C'est aussi ce qui ressort d'un accord-cadre financier et administratif (FAFA) passé le 29 avril 2003 pour fixer le régime juridique des relations entre la Commission et les Nations unies. Ce document prévoit la manière dont les fonds de la Commission européenne seront utilisés par l'ONU afin d'améliorer la coopération entre les deux institutions via une plus grande transparence des opérations sur le terrain et l'étude de leur impact.

Le rôle de donateur de l'Union européenne est une préoccupation centrale de l'accord de 2003. Un chapitre est entièrement dédié à la visibilité de l'UE sur ce point et prévoit que les Nations unies devront prendre toutes les mesures appropriées pour indiquer que l'action en cours est engagée sur des fonds de l'Union européenne⁷⁹³. Le chapitre « visibility » prévoit en effet que

« unless the Commission request or agree otherwise, the UN shall take all appropriate measures to publicise the fact that an Action has received funding from the European Union. Information given to the press, the beneficiaries of an Action, all related publicity material official notices, reports and publications, shall acknowledge that the Action was carried out « with funding by the European Union » and shall display in an appropriated way the European logo (twelve yellow stars on a blue background. (...). »

⁷⁹² Article 8 de la décision n°2007/79/CE, op.cit., point 7

⁷⁹³ Le document est disponible sur le site www.un.org

Toute une série de dispositions vise à assurer la publicité de l'Union européenne. Le partenariat UE / ONU peut se matérialiser par exemple par l'apposition du logo de l'UE aux côtés de l'emblème de l'ONU sur les équipements utilisés. Au-delà de la pure symbolique, ces initiatives marquent l'essor de l'engagement de l'Union européenne dans ce type d'opérations et rendent parfaitement compte de l'évolution de son rôle aux côtés de l'ONU.

A l'exception de l'aide humanitaire qui nécessite une approche particulière et différenciée des autres activités en matière de développement, la réalisation de l'aide extérieure de la Commission européenne est assurée par l'Office de coopération EuropeAid qui veille à ce que l'aide proposée contribue aux buts que s'est fixée l'Union européenne dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, susceptibles d'impliquer des résolutions du Conseil de sécurité⁷⁹⁴.

L'action d'EuropeAid ne se cantonne pas à l'acheminement de l'aide. EuropeAid assure le suivi intégral de l'ensemble des projets mis en œuvre, de l'élaboration jusqu'aux étapes d'évaluation et de contrôle, en tenant compte des stratégies élaborées par les différentes directions générales de la Commission européenne⁷⁹⁵. Grâce aux délégations de l'UE, la Commission européenne jouit d'une présence effective sur le terrain pour les opérations dans lesquelles elle est impliquée. Depuis 2000, EuropeAid dispose en effet de bureaux qui se sont vu confier la gestion de l'aide extérieure pour garantir une meilleure coordination des opérations en tenant compte des besoins locaux. Ces délégations jouent le rôle de porte-parole de la Commission auprès des autorités locales et participent à améliorer la coopération des Etats membres. Les missions des délégations renforcent ainsi la visibilité de l'action extérieure d'une Commission européenne « considérée comme un partenaire de coopération plus accessible et davantage orienté vers les services »⁷⁹⁶.

⁷⁹⁴ Voy. par exemple les résolutions 1308 (2000) ou 1889 (2008). S/RES/1308 (2000), S/RES/1888 (2009), op.cit.

⁷⁹⁵ La gestion de l'instrument de coopération au développement est par exemple confiée à la direction générale du développement (DG DEV), tandis que celle du Fonds européen de développement dépend de la direction générale des relations extérieures (DG RELEX). Il appartient alors à EuropeAid de centraliser les informations de DG DEV et de DG RELEX pour mettre en œuvre les programmes consacrés à l'aide extérieure, ce qui a pour effet de diminuer les effets négatifs induits par une segmentation des activités vers différentes directions générales.

⁷⁹⁶ Voy. la rubrique consacrée à EuropeAid sur le site de la Commission européenne, rubrique Programmes d'aide extérieure, <http://ec.europa.eu>

La relation avec différents partenaires est au cœur de l'action d'EuropeAid qui profite de l'expertise des diverses organisations internationales avec qui elle collabore, comme l'OCDE, la Banque mondiale et les Nations unies par exemple⁷⁹⁷. En parallèle, EuropeAid intensifie la coordination de son action avec l'ensemble des parlements nationaux des Etats membres de l'UE pour soutenir la complémentarité des activités de chacun « afin d'éviter la répétition inutile des activités et d'optimiser leur efficacité »⁷⁹⁸. Ceci révèle les nécessités d'une coopération entre les différents piliers au sein desquels se réalise la gestion des crises, tant au niveau des volets civils que militaires. Cette nécessité imposée par un impératif de cohérence de l'action de l'Union européenne est souvent difficile à réaliser.

§3- La relation UE/ONU fragilisée par les difficultés à maintenir une coopération inter-piliers efficace

Réclamer une étroite collaboration avec l'ensemble de ses partenaires est une nécessité qui n'a de sens qu'à la condition que l'UE se dote en parallèle d'une capacité juridique à perfectionner ses rouages institutionnels. De la même manière qu'elle s'est efforcée d'installer un contact permanent avec les différents partenaires internationaux, la Commission européenne s'est engagée en parallèle à nouer des liens étroits avec les institutions de l'UE et les Etats membres (A). La volonté d'établir des relations soutenues dans ce cadre se heurte pourtant à une réalité beaucoup plus complexe (B).

A- Les efforts consentis par la Commission dans le rapprochement avec les institutions de l'UE et les Etats membres

Comme pour la coopération avec les acteurs internationaux, les échanges entre la Commission et le Conseil se font essentiellement par l'intermédiaire de l'Office de

⁷⁹⁷ La Commission européenne indique que « les organisations de la société civile, tant en Europe que dans les pays en développement, font partie des partenaires de prédilection d'EuropeAid. Non seulement les ONG et d'autres acteurs non étatiques contribuent à optimiser l'efficacité de l'acheminement de l'aide, mais ils encouragent également la participation des citoyens et la bonne gouvernance. EuropeAid collabore avec toute une série d'organisations internationales, qui disposent chacune de leur propre réseau international et présentent des domaines de compétences susceptibles de constituer un formidable atout lors de l'acheminement, de la gestion et de la surveillance de l'aide au développement de l'Union européenne ». Voy. le site de la Commission, op.cit.

⁷⁹⁸ Idem

coopération EuropeAid. La relation prend la forme de différents rapports qui placent le Conseil dans une position de surveillance permanente sur les avancées de la politique de développement et sa mise en œuvre⁷⁹⁹. C'est en effet le Conseil de l'UE qui détermine le cadre politique dans lequel évolue l'Office de coopération et décide de la fixation des fonds qu'il sera amené à gérer⁸⁰⁰. Le Parlement européen est également associé aux activités d'EuropeAid. Il émet des propositions et des recommandations sur son travail tout en approuvant les propositions de budget émises par la Commission.

Plusieurs commissions parlementaires (budgets, contrôle budgétaire, développement, affaires étrangères et commerce international) sont informées régulièrement par EuropeAid des méthodes de travail et des stratégies employées⁸⁰¹. Quant à la Cour des comptes européenne, elle vérifie sur la foi de rapports rendus par la Commission que les procédures ont bien été respectées. Elle contrôle également la mesure dans laquelle la Commission s'est employée à parvenir à ses objectifs, à charge pour elle de solliciter des compléments d'informations le cas échéant. La Cour des comptes remet régulièrement des rapports d'audit au Conseil relatifs à la gestion opérée par EuropeAid. Plus largement, un examen par l'OCDE des politiques et des programmes de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement rend compte de l'effort que la Commission doit consentir afin de renforcer la cohérence et la coordination de son action :

« La Commission s'applique à contribuer à l'harmonisation, en matière de coopération pour le développement, entre les Etats membres, au niveau des services centraux comme du terrain. Il lui faut renforcer encore la coordination entre services autour des politiques qui vont dans des sens opposés afin de permettre un règlement rapide et efficace des différends. Les

⁷⁹⁹ La Commission précise que « EuropeAid fournit des réponses aux rapports d'audit que la Cour des Comptes européenne remet au Conseil. Le Conseil examine également les Rapports Annuels sur la politique de développement et la mise en œuvre de l'aide extérieure qu'EuropeAid produit en étroite collaboration avec d'autres Directions Générales. EuropeAid s'implique principalement dans des discussions avec le Conseil liées: au Comité des représentants permanents (COREPER), la réunion des ambassadeurs des Etats membres, au groupe de travail de coopération au développement, au groupe de travail ACP et au groupe de travail sur le budget »

⁸⁰⁰ Le Parlement européen est associé à la fixation du Budget de l'Union sur la base de la codécision

⁸⁰¹ C'est avant tout le souci de transparence qui guide la Commission européenne dans sa relation avec le Parlement. Elle estime en effet « qu'il est du devoir des deux parties de tenir les citoyens européens informés du travail de l'Union européenne. C'est une nécessité car le public ne parvient pas toujours à faire la distinction entre les différentes institutions européennes. Le fait d'expliquer la méthode de prise de décision et la façon dont le travail est effectué améliorera la compréhension qu'ont les citoyens de l'Union. »

dirigeants de la Commission et de la Communauté doivent fournir des orientations plus claires et plus cohérentes aux délégations et aux Etats membres, en particulier les plus grands de ces derniers, afin que des positions européennes bien synchronisées puissent être définies en temps opportun. Etant donné le niveau variable des compétences dont disposent les délégations sur le terrain, il conviendrait peut-être de renforcer les moyens qu'ont les missions dans les pays prioritaires de s'acquitter de ce rôle de façon crédible. Un dialogue de meilleure qualité et une action mieux orchestrée auront davantage d'effet, et un impact d'autant plus positif sur le développement. »⁸⁰²

Le renforcement de la cohérence et l'efficacité de l'aide est une préoccupation importante pour la Commission. En mars 2006, elle élabore un plan d'action pour une aide plus importante, plus efficace et plus rapide⁸⁰³ sur lequel s'appuie en février 2007 le code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement⁸⁰⁴. Ce code définit « les principes opérationnels permettant d'assurer une meilleure division du travail entre bailleurs de l'UE »⁸⁰⁵, et notamment entre la Communauté et les Etats membres. Il trouve à s'appliquer « sur la base des objectifs et des principes définis dans le cadre légal applicable à sa politique de développement et d'assistance extérieure, à savoir l'Instrument de Coopération et de Développement et le Fond Européen de Développement ».

Le code de conduite traduit parfaitement les ambitions de la Commission européenne dans cet objectif d'amélioration de la politique dans laquelle elle est engagée. La Commission, le Conseil et le Parlement ont souhaité, à travers ce code de conduite, identifier clairement le partage des responsabilités afin de parfaire la mise en œuvre de la politique européenne de développement et éviter les possibles dispersions. La Commission identifie la diversité des actions menées par l'UE et ses Etats membres comme pouvant générer des pertes importantes et nuire tant aux efforts des donateurs qu'à la bonne gestion des Etats bénéficiaires, dépassés par « les nombreuses missions, les coûts administratifs

⁸⁰² Rapport de l'OCDE sur l'examen des politiques et programmes de la Communauté Européenne en matière de coopération pour le développement, du 4 juillet 2007, page 17, consultable sur www.oecd.org

⁸⁰³ Voy. la communication de la Commission - Aide de l'UE : Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide, Bruxelles, COM (2006) 87 final, 2 mars 2006

⁸⁰⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement », Bruxelles, COM (2007) 72 final, 28 février 2007

⁸⁰⁵ Idem, page 9, point 3.2

inutiles, les doublons et chevauchements, et les différences entre obligations, règles et conditionnalités des différents bailleurs ». Les conclusions de la Commission sont sans équivoque puisqu'elle considère que la multiplication des entreprises d'aide au développement a pu parfois conduire à « l'émergence d'une industrie coûteuse et complexe »⁸⁰⁶ à laquelle il convenait de remédier.

Le code de conduite imaginé impose un travail de coordination conséquent de la part de l'ensemble des donateurs et des pays et régions qui profitent de la politique de développement. Cette volonté se retrouve aussi dans la démarche globale de l'Union européenne qui multiplie les efforts en vue d'améliorer sa capacité de réaction afin de s'opposer aux situations de crises naissantes ou existantes par des moyens civils ou militaires. Il n'en demeure pas moins que la complexité de sa structure en piliers paralyse son ambition du fait de la nécessité de coordonner des politiques relevant de domaines différents, intégrés ou non. La gestion civile des crises en est un exemple marquant. Relevant de la PESD, elle englobe tout un éventail de mesures qui ne sont efficaces qu'en complément d'actions entreprises sous le régime d'autres piliers.

Ainsi, la politique de coopération au développement, qui relève des compétences de la Commission européenne participe à apaiser les tensions existantes et joue pleinement un rôle préventif dans la gestion des conflits de sorte que, « sur le front civil, lorsqu'elle fait face à des conflits, l'Union européenne intervient (...) sur la base de deux politiques distinctes et séparées entre elles : la PESD et la coopération au développement »⁸⁰⁷. L'impératif de cohérence et d'efficacité qui ressort de chaque initiative en la matière, comme en atteste la lecture des textes évoqués tout au long de ces développements, impose à l'UE de rechercher une solution lui permettant d'assurer la coordination de ses différentes politiques.

⁸⁰⁶ Ibidem, page 3

⁸⁰⁷ F. Santopinto, « La politique européenne de sécurité et de défense : enjeux et réalités », note publiée sur le site du groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 22 décembre 2005, disponible sur www.grip.org

B- Des efforts limités par les imperfections structurelles de l'Union européenne

L'engagement de l'Union européenne en matière de gestion des crises met en scène des institutions aux origines et caractéristiques distinctes. Comme le rappelle fort justement Thierry Tardy, « l'implication de la Commission européenne dans la gestion de crise précède la naissance de la PESD, et l'Union joue ainsi un rôle en la matière, en relative autonomie par rapport aux Etats »⁸⁰⁸. Tout ceci ajoute aux difficultés existantes en raison de l'affrontement de cultures institutionnelles distinctes opérant avec le même dessein mais dans des cadres différents.

La politique d'aide au développement de la Commission européenne, « relevant de la prévention à long terme »⁸⁰⁹, doit s'inscrire en complément d'une politique européenne de sécurité qui ne répond pas nécessairement à cette logique. Ceci prend le contre-pied d'une démarche européenne à première vue holistique⁸¹⁰, d'autant plus que la Commission et le Conseil n'ont eu de cesse de développer - voire même d'entretenir - des approches opposées. Or, ceci a pu entraver la volonté pourtant réelle d'une action cohérente et coordonnée. La dualité intergouvernemental/communautaire nuit à la recherche d'une efficacité qui ne pourrait se réaliser qu'au moment de la disparition de cet antagonisme à moins que « les méthodes communautaires et intergouvernementales [ne soient] combinées sur la base du principe selon lequel ce ne sont pas les théories ou dogmes institutionnels qui importent, mais plutôt la manière la plus appropriée de parvenir au résultat souhaité »⁸¹¹.

La suppression de la structure en piliers aurait pu répondre en partie à cette exigence si la PESC avait été concernée par les initiatives apparues depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Or, la parcelle inter-gouvernementale qui subsiste, et sur laquelle

⁸⁰⁸ T. Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op.cit., page 106

⁸⁰⁹ Idem

⁸¹⁰ Thierry Tardy explique que « l'approche européenne est inclusive, ou holistique, dans la mesure où elle combine en principe toutes les dimensions – politique, économique, civile, militaire – de la gestion de crise ». Voy. T. Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op.cit., page 108

⁸¹¹ Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, L'Europe dans le monde - Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, Bruxelles, COM (2006) final, 8 juin 2006, pages 6 et 7

reposent la PESC et la PSDC, empêche tout progrès en la matière ; elle maintient certaines lacunes inhérentes à une structure complexe. La mise en œuvre de sanctions économiques peut pâtir de cette réticence à achever le processus de simplification de l'architecture communautaire.

La façon dont le Traité de Lisbonne définit la PSDC est significative des priorités dans lesquelles la coopération est envisagée. L'article 42 paragraphe premier du TUE la décrit comme faisant « partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune ». Il ajoute qu'« elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours 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. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ». Cet article doit être lu en parallèle avec l'article 21 paragraphe premier du TUE qui dispose que « (...) l'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. *Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs*, en particulier dans le cadre des Nations unies »⁸¹². La nécessité d'une action multilatérale en dehors des frontières de l'Union a manifestement guidé les rédacteurs du Traité qui n'ont pu communautariser la politique européenne en matière de sécurité pour cause de divergences politiques des États membres. Ce choix se fait naturellement au détriment d'une coopération au sein même de l'UE.

Quelques avancées sont toutefois notables en matière de coordination et de coopération depuis le Traité de Lisbonne. Une coopération structurée permanente est ainsi visée à l'article 42 du TUE, elle concerne les « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes ». C'est l'article 46 du TUE qui règle les modalités relatives à cette forme de coopération. Il est intéressant d'observer qu'à ce niveau d'engagement, la règle de l'unanimité est délaissée au profit du vote à la majorité

⁸¹² Italique ajoutée

qualifiée lorsqu'il s'agit d'intégrer un Etat membre désireux de participer à la coopération structurée permanente ou d'établir la liste des Etats participants⁸¹³.

L'éventail des missions potentiellement mises en œuvre par l'UE énoncées dans le Traité impose, de par son étendue⁸¹⁴, l'implication de l'ensemble des institutions de l'Union pour garantir une action, sinon efficace, au moins cohérente comme le Traité le prévoit⁸¹⁵. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité s'est ainsi vu confier la coordination des aspects civils et militaires des missions à mettre en œuvre, conformément à l'article 43 paragraphe second TUE. Ceci est d'autant plus notoire que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères joue un rôle essentiel en tant que chef exécutif des politiques de l'UE. Il a, au même titre que les Etats membres, la faculté de proposer une décision au Conseil et se place au-dessus de plusieurs structures permanentes⁸¹⁶.

⁸¹³ Article 46 TUE : « 1. Les Etats membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. 2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des Etats membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. 3. Tout Etat membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant. Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'Etat membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les Etats membres participants prennent part au vote. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

⁸¹⁴ Selon l'article 43 § 1, « les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire »

⁸¹⁵ L'article 21 § 3 prévoit en effet que « l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet »

⁸¹⁶ Ces structures permanentes sont : - le COPS, constitué des représentants des Etats membres, exerce le contrôle politique et stratégique des opérations de gestion de crises. Son rôle est déterminant dans la coopération UE / ONU lorsque l'Union intervient en application d'une résolution du Conseil de sécurité et peut s'apparenter à la cheville ouvrière de la PSDC. La fréquence de ses réunions en temps de crise (deux fois par semaine) est le gage d'une grande réactivité de l'UE dans ses interventions. Il émet en outre toute une série d'avis et de recommandations à l'attention du Conseil, sur les objectifs politiques et les choix stratégiques des opérations. - Le Comité militaire de l'UE émet des conseils et des recommandations au COPS pour la conduite des opérations. Il

Cette coordination s'effectue en contact avec le COPS et sous l'autorité du Conseil qui garde la mainmise sur le dispositif. Toutefois, la double casquette du Haut représentant, lien institutionnel entre le Conseil et la Commission⁸¹⁷, comble partiellement les insuffisances d'un défaut de communautarisation de la PESC. Il permet en effet un échange entre ce qui relève du domaine purement communautaire et la PESC qui ne s'est pas tout à fait départie de son caractère intergouvernemental.

En décembre 2008, l'UE a par ailleurs révisé la stratégie européenne de sécurité élaborée en 2003. Elle indique qu'une « adaptation à l'évolution de l'environnement de sécurité » impose de renforcer sa « cohérence interne, par une meilleure coordination institutionnelle et un processus de décision plus stratégique » estimant que « les dispositions du Traité de Lisbonne offrent un cadre permettant d'atteindre cet objectif »⁸¹⁸. De l'aveu même du texte, le Traité n'est donc qu'une étape vers l'accomplissement de cette finalité. Il est sans doute regrettable que les dispositions du Traité n'aient pas pleinement réalisé cet objectif, même si le rôle du Haut représentant, secondé par le service des affaires extérieures n'est pas négligeable.

En réalité, les efforts consentis en matière de coopération ou de coordination semblent davantage concerner les rapports que l'UE entretient avec d'autres Etats ou

est en outre l'organe militaire principal auprès du Conseil chargé du suivi des opérations militaires et de l'évaluation des stratégies. Il participe par l'intermédiaire de son Président aux réunions du COPS et du Conseil « Affaires générales ». - L'Etat-major de l'Union européenne chargé de mettre en œuvre les décisions et de les exécuter. Il est l'organe de soutien permanent du Comité militaire. - Le Comité chargé de la capacité civile de gestion civile des crises (Civcom) assure quant à lui la conduite des opérations civiles. Rattaché au COPS, sa mission consiste à gérer l'ensemble des questions relatives aux opérations de police, liées à l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile. Son rôle est déterminant en la matière. Il est à la source des actions entreprises, assure l'évaluation des options stratégiques et le suivi des opérations mais sa mission s'étend jusqu'à la préparation de la sortie des crises. - Le Centre de situation (SITCEN) est une innovation du Conseil européen de Nice. Rattaché au Haut représentant, il permet à l'UE de disposer d'une capacité d'analyse, de renseignements et d'alerte. Son analyse stratégique des menaces s'appuie essentiellement sur les informations des services d'intelligence des Etats membres et d'Europol. - La cellule civilo-militaire (CivMil), décidée en décembre 2003, regroupe des composantes civiles et militaires avec pour but « de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique ». Son rôle essentiel est d'assurer la liaison entre les organes civils et militaires de l'Union européenne dans le cadre des actions de prévention ou de gestion des crises. La cellule se compose d'une trentaine de personnes placées sous l'autorité du directeur général de l'EMUE ; elle est opérationnelle depuis juin 2005

⁸¹⁷ Comme cela a été évoqué précédemment, le haut représentant est aussi vice-président de la Commission, l'article 18 § 4 prévoyant en outre qu'il « veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. (...) ». Cf supra

organisations internationales que les relations institutionnelles en son sein. Comme rattrapée par ses vieux démons, l'UE indique dans le chapitre consacré au renforcement du multilatéralisme efficace que « toutes les actions que l'UE a menées dans le domaine de la sécurité sont liées aux objectifs des Nations unies ». Toujours dans l'idée d'accentuer les progrès en matière de coopération, l'UE souhaite « rendre plus efficace la prise de décisions dans les enceintes multilatérales » estimant qu'à « cette fin, il faut davantage de concertation dans la prise de décisions et élargir la participation à ce processus », pour conclure ensuite que « face à des problèmes communs, il faut trouver des solutions communes ». Elle propose en outre de « poursuivre la réforme du système des Nations unies, entamée en 2005, préserver le rôle décisif du Conseil de sécurité et sa responsabilité première, qui est de maintenir la paix et la sécurité internationales »⁸¹⁹. Or, l'Union européenne est un des acteurs principaux de la réalisation effective des intentions de l'ONU.

Faute d'une communautarisation aboutie de la structure institutionnelle de l'UE, « la relation UE-ONU dans la gestion des crises fait intervenir plusieurs types d'acteurs et d'activités de nature différente remettant en cause la nature « bilatérale » de la relation (...) »⁸²⁰. Ceci tend à brouiller les contours d'une coopération aux composantes difficilement identifiables. Quelques passerelles entre les différents piliers ont pourtant été dressées dans les Traités pour assouplir l'étanchéité des activités de l'Union. L'article 27 TUE après l'adoption du Traité de Nice prévoyait, par exemple, que la « Commission [serait] pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère de sécurité commune ». Mais son action était circonscrite aux seules coopérations renforcées, à l'exclusion des « questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense »⁸²¹. Il aura donc fallu attendre le Traité de Lisbonne pour que l'étau se desserre légèrement et voir la Commission associée plus ou moins largement à la prise de décision dans un domaine dans lequel elle était jusqu'ici exclue. Une évolution plus audacieuse

⁸¹⁸ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, op.cit., page 9

⁸¹⁹ Ibidem, page 12

⁸²⁰ T. Tardy, *L'ONU et les Organisations régionales: de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne*, op.cit., page 9

⁸²¹ Cf article 27 B TUE inséré par le Traité de Nice

aurait été pleinement profitable à l'Union européenne mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité et à l'ONU elle-même. D'une part, l'UE aurait pu voir ses politiques s'enrichir mutuellement jusqu'à accélérer la finalité de son action, d'autre part, l'ONU, agissant par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, aurait tiré parti de l'efficacité et de la cohérence de l'action de l'organisation opérante ; le tout, favorisant la réussite de l'objectif recherché, à savoir assurer le maintien ou la restauration de la paix.

Chapitre 2 : Les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion des crises sur la relation UE / ONU

La volonté de l'Union européenne de se doter d'instruments nécessaires à la réalisation d'objectifs ambitieux en matière de gestion des conflits ne peut être contestée comme en témoigne la multiplication de textes adoptés en ce sens. Cette volonté d'engagement s'est accompagnée d'une application effective lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Le champ de l'analyse ne couvre que les cas d'opérations faisant intervenir une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que l'Union européenne développe aussi une capacité matérielle en vue d'enrichir un potentiel d'action autonome⁸²². C'est ainsi que la toute première mission de l'Union européenne dans le cadre de la PESD sera mise en place en mars 2002 sans aucun mandat du Conseil de sécurité. L'UE opère suite à l'adoption d'une action commune du Conseil de l'UE mettant en place la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en vue d'assurer la relève du Groupe internationale de police des Nations Unies (GIP) en Bosnie-Herzégovine⁸²³. Il en va de même pour ses interventions militaire (Concordia) et civile (Proxima) en ex-république yougoslave de Macédoine en 2003 pour lesquelles l'UE agit suite à des actions communes du Conseil de l'UE que les autorités de l'ancienne république yougoslave de Macédoine ont auparavant sollicitées⁸²⁴.

Si l'UE entend toujours intervenir en conformité avec les dispositions de la Charte des Nations Unies, le mandat de l'ONU n'est pas une nécessité absolue. C'est la nature de

⁸²² Pour T. Tardy, « (...) les Etats européens n'ont pas travaillé ensemble depuis 1999 à l'élaboration de la PESD avec pour objectif de contribuer aux activités de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix, fût-ce en Europe. En dépit de leur positionnement proche sur les buts et principes qui fondent leur existence et leur action, l'Union européenne ne conçoit pas à priori sa démarche comme une réponse à un besoin émanant de l'ONU », T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 69

⁸²³ Action commune n°2002/210 PESC du Conseil, du 11 mars 2002, relative à la Mission de police de l'Union européenne, JO n°L-70, 13 mars 2002, pages 1 et s. Il faut noter ici que le Conseil fait référence à la résolution 1396 (2002) dans laquelle le Conseil de sécurité « se félicite que l'Union soit prête à assurer la relève du GIP ». Voy. point 5

⁸²⁴ Action commune n° 2003/92 PESC du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, JO n° L-34, 11 février 2003, pages 26 et s. et

l'intervention à mettre en œuvre qui est déterminante dans la nécessité ou non d'opérer par l'entremise du Conseil de sécurité. Thierry Tardy fait observer à cet égard que « l'Union européenne entend agir sous mandat du Conseil de sécurité lorsque l'opération considérée est de nature coercitive (nécessitant le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies) et/ou lorsqu'elle est déployée en dehors de l'Europe, mais semble vouloir se passer d'un mandat formel du Conseil de sécurité lorsque l'opération est de nature non coercitive et déployée en Europe »⁸²⁵. Toute opération coercitive entreprise par des accords ou organismes régionaux impose une autorisation du Conseil de sécurité pour être juridiquement fondée. En revanche, la pratique atteste que la limite géographique est très peu opérante dans le choix de l'UE de s'affranchir d'un mandat du Conseil de sécurité. En atteste, la mission EUPOL COPPS qui voit intervenir l'UE en territoire palestinien depuis 2005 pour la mise en place de dispositifs de police durables et efficaces sous gestion palestinienne⁸²⁶.

Lorsque le Conseil de sécurité adopte une résolution, la participation de l'UE à l'opération envisagée peut revêtir divers degrés d'implication. En effet, selon les situations rencontrées, l'UE interviendra soit sur demande directe du Conseil de sécurité de façon exclusive, soit en collaboration avec d'autres organisations internationales. Dans d'autres cas, l'UE pourra décider de se joindre à une opération initiée par le Conseil de sécurité⁸²⁷.

Le rôle de l'Union européenne dans la crise congolaise reflète bien les contours que la relation UE / ONU peut être amenée à prendre parfois. Présentée parfois comme « un

Action commune 200/681 PESC du Conseil, 29 septembre 2003, relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (Eupol Proxima), JO n° L-249, pages 66 et s

⁸²⁵ T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 71

⁸²⁶ Action commune n° 2005/797/PESC du Conseil, du 14 novembre 2005, concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, JO n° L- 300, 17 novembre 2005. Il convient de relever que la coordination entre les institutions de l'UE est expressément recherchée, l'article 15 intitulé « Action communautaire » prévoyant que « le Conseil et la Commission assurent, chacun selon ses compétences, la cohérence entre la mise en œuvre de la présente action commune et l'action extérieure de la Communauté conformément à l'article 3, second alinéa, du traité. Ils coopèrent à cet effet. »

⁸²⁷ T. Tardy distingue ainsi le « cas d'opération créée par une résolution du Conseil de sécurité et dont la mise en œuvre est déléguée à l'Union européenne », le cas où « l'opération créée est mise en œuvre par une résolution du Conseil de sécurité et dont la mise en œuvre est déléguée à des organisations de type régional, dont l'Union européenne » et enfin, « le cas de l'opération créée et mise en œuvre par l'ONU et à laquelle l'Union européenne décide de participer ». Voy. T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., pages 77 à 84

exemple de contribution de la PESC à la gestion des crises en coopération avec l'ONU »⁸²⁸, l'opération Artémis donne une idée précise de la relation entre l'UE et l'ONU (Section 1), sachant que la nature de l'engagement européen aura une influence notable sur ce rapport souvent complexe (Section 2).

Section 1 : L'opération Artémis : nature de rapports institutionnels complexes

L'Union européenne n'a pas tardé à répondre aux appels du Secrétaire général Boutros-Ghali pour participer à des opérations de maintien de la paix initiées par l'ONU. Mise en place suite à l'adoption par l'ONU de la résolution 1484 (2003), l'opération Artémis inaugure une nouvelle forme d'intervention de l'UE. L'originalité première de l'engagement de l'UE sur le continent africain réside dans le fait que la mission est organisée autour de trois composantes : l'Organisation des Nations unies, l'Union européenne et la France qui opère en tant que nation-cadre⁸²⁹.

L'engagement de l'Union européenne en République démocratique du Congo est, par ailleurs, la première opération militaire européenne menée dans le cadre de la PESC en dehors des frontières de l'Europe, sans recours aux moyens de l'OTAN. De ce point de vue, l'opération Artémis s'avère essentielle pour comprendre les orientations prises par la politique extérieure de l'Union européenne et les développements futurs de sa politique de sécurité et de défense commune. Ceci s'explique par l'ampleur de l'opération et des moyens mis en œuvre pour l'accomplir, mais aussi, par le contexte ayant conduit à son élaboration (§1) et la relation que l'UE s'emploie à nouer avec l'ONU (§2).

⁸²⁸ « Vue d'ensemble de la relation entre l'UE et l'ONU », in *L'Union européenne élargie aux Nations Unies : le choix du multilatéralisme*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2004, page 3

⁸²⁹ Alexis Valhas fait référence à une hydre à trois têtes pour décrire l'agencement institutionnel de l'opération Artémis. Voy. A. Valhas, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », AFRI 2005, page 262

§1- Une intervention de l'UE programmée pour remédier aux difficultés rencontrées par l'ONU

En novembre 1999, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1279 (1999) pour mettre en place la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC). La MONUC est notamment chargée d'établir toute une série de contacts entre les belligérants et de fournir des informations relatives aux conditions de sécurité dans chaque secteur d'opération⁸³⁰. Face aux difficultés rencontrées par la mission et à la montée de la violence, le Conseil de sécurité prend la décision de renforcer le mandat de celle-ci. La MONUC, victime de plusieurs attaques contre son personnel, se voit reconnaître le droit, le cas échéant, de recourir à la force⁸³¹.

Même forte de cette nouvelle attribution, la MONUC est rapidement dans l'impossibilité de maintenir la paix, situation qui incite l'ONU à rechercher une alternative. Estimant que « la Communauté internationale doit exercer sa responsabilité collective »⁸³², le Secrétaire général Kofi Annan sollicite en mai 2003 une intervention du Conseil de sécurité, pour envisager « d'urgence le déploiement rapide à Bunia d'une force ayant reçu une formation intensive, bien équipée et placée sous l'égide d'un Etat membre (...) ». Pour le Secrétaire général, il s'agit avant tout d'un « dispositif temporaire, dans l'attente du possible renforcement de la présence des Nations unies sur place »⁸³³. Son appel est

⁸³⁰ S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999. Conformément au point 5 de la résolution la MONUC « s'acquittera des tâches suivantes : a) Établir des contacts avec les signataires de l'Accord de cessez-le-feu, au niveau des quartiers généraux et dans les capitales des États signataires; b) Établir une liaison avec la Commission militaire mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu; c) Fournir des informations sur les conditions de sécurité dans tous ses secteurs d'opérations, notamment sur les conditions locales affectant les décisions futures concernant l'introduction du personnel des Nations Unies; d) Élaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du dégagement des forces; e) Maintenir la liaison avec toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés, aux enfants et autres personnes touchées et d'aider à la défense des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant »

⁸³¹ S/RES/1291 (2000), 24 février 2000. Au point 8 de la résolution, le Conseil de sécurité « décide, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, que la MONUC peut prendre les mesures nécessaires, dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie et pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que ceux de la CMM, qui partage les mêmes locaux, assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques »

⁸³² Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, 27 mai 2003, doc. n° S/2003/566, page 29, § 97

⁸³³ Ibidem, § 98

entendu puisque le Conseil de sécurité adopte deux semaines plus tard la résolution 1484 (2003). Agissant sur la base du Chapitre VII, il

« autorise le déploiement d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia en coordination étroite avec la MONUC, en particulier son contingent déployé dans la ville, en vue de contribuer à stabiliser les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville »⁸³⁴.

Le 5 juin 2003, le Conseil adopte une action commune en vue de mener « une opération de l'Union européenne en République démocratique du Congo conformément au mandat énoncé dans la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies »⁸³⁵. L'Union européenne s'engage, pour le compte de l'ONU, dans une opération militaire sans que cela ait été expressément envisagé dans la résolution, les composantes de la force multinationale à mettre en place n'ayant jamais été définies par le Conseil de sécurité⁸³⁶.

Il semble en outre que l'intention de s'engager ait précédé l'adoption du texte par le Conseil de sécurité, l'action commune faisant état d'une demande adressée au Secrétaire général / Haut représentant antérieure à la résolution 1484 (2003) pour que celui-ci étudie la faisabilité d'une opération de cette nature⁸³⁷. La raison est à rechercher du côté de la France qui s'emploie très vite, au sein du Conseil de sécurité et au sein de l'Union européenne, à s'imposer comme chef de file d'une force multinationale sous drapeau de l'UE. L'opération, après avoir « été initialement conçue comme devant être essentiellement

⁸³⁴ S/RES/1484 (2003), 30 mai 2003, point 1. Alexis Vahlas rappelle que la résolution « a été adoptée le 30 mai 2003 en quelques minutes et à l'unanimité de ses 15 membres », ce qui traduit bien le consensus autour de l'urgence à renforcer le dispositif onusien présent sur place. Voy. A. Vahlas, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », op.cit., page 263

⁸³⁵ Action commune n° 2003/423/PESC du Conseil, 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, JO n°L-143, 11 juin 2003, pages 50 et s

⁸³⁶ Voy. A. Vahlas, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », op.cit., page 265, note 11

⁸³⁷ Il est énoncé au point 3 de l'action commune que « le 19 mai 2003 [soit onze jours avant l'adoption de la résolution 1484], le Conseil a demandé au secrétaire général / haut représentant d'étudier la faisabilité d'une opération de l'Union européenne en République démocratique du Congo ». Action commune n° 2003/423/PESC, op.cit., page 50, point 3

française »⁸³⁸, sera donc officiellement une opération de l'UE. C'est dans ce contexte que se dessinent les contours de la première mission militaire de l'Union européenne agissant sous mandat de l'ONU, opération formellement lancée par la décision du Conseil du 12 juin 2003⁸³⁹.

Le choix de l'Union d'intervenir loin de ses bases, donne une dimension nouvelle à la politique européenne de sécurité commune. Jusqu'alors l'UE n'est intervenue que dans un environnement proche, comme dans les Balkans par exemple. Parce qu'elle se situe pour la première fois en dehors du continent européen, l'opération Artémis constitue une première qui laisse présager des nouvelles intentions des Etats membres agissant sur le terrain PESC/PSDC à la crédibilité naissante. L'Union européenne s'engage sur le continent africain où elle dispose, depuis 1996, d'un Représentant spécial pour la région des Grands Lacs chargé notamment de la représentation diplomatique de l'UE ou de la coordination politique des missions de la PESC/PSDC⁸⁴⁰. L'envoi d'un fonctionnaire européen sur le théâtre des opérations dès le début des hostilités témoigne de l'intérêt que porte l'Union européenne à la région des Grands Lacs et aux événements survenus en République démocratique du Congo. Cette initiative diplomatique ne laissait toutefois nullement présager un engagement effectif de l'UE.

L'autre nouveauté réside dans le fait que l'UE agisse seule, par l'unique mobilisation de ses moyens, sans avoir recours à ceux de l'OTAN. Ce point est d'autant plus remarquable que l'opération Artémis a été mise en place seulement quelques mois après la signature des accords « Berlin plus » permettant à l'UE d'avoir accès aux moyens matériels de l'OTAN⁸⁴¹. Cette autonomie logistique amène certains auteurs à considérer

⁸³⁸ Y. Boyer, « Les opérations militaires et de police de l'Union européenne », *Annuaire Stratégique et Militaire* 2004, page 3. Cf infra

⁸³⁹ Décision n° 2003/432/PESC du Conseil, du 12 juin 2003, concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en république démocratique du Congo, JO n° L-147, 14 juin 2003, page 42

⁸⁴⁰ Le Représentant spécial pour la région des Grands Lacs au moment de l'opération Artémis est l'Italien Aldo Ajello ; il sera remplacé en 2007 par le Néerlandais Roeland Van de Geer

⁸⁴¹ Lors du Conseil européen de Santa Feira en 2000, les Etats membres ont défini les modalités du développement de la relation UE / OTAN autour de « quatre domaines couvrant les questions de sécurité, les objectifs en terme de capacités, les modalités permettant à l'UE de disposer des moyens de l'OTAN et la définition de mécanismes de consultations permanents ». Ceci devait aboutir à un processus de négociations achevé le 17 mars 2003 par la conclusion des accords « Berlin plus », prévoyant, entre autres, « l'établissement d'une liste de capacités et de moyens de l'OTAN pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par celle-ci. »

Artémis comme étant la première opération autonome de l'Union. Or, il convient de distinguer l'autonomie matérielle de l'autonomie d'intervention. Ici, l'Union européenne agit à l'appui d'une demande émanant d'un organe de l'ONU. Cette action s'oppose à une intervention qui aurait été décidée, initiée et concrétisée par l'Union européenne elle-même, sans qu'aucun autre acteur n'intervienne à quelque niveau que ce soit.

Comme le prévoit l'article 7 de l'action commune du 5 juin 2003, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération Artémis sont confiés au COPS, sous la responsabilité du Conseil, conformément aux prescriptions de l'article 25 TUE⁸⁴². Jamais le texte adopté par le Conseil ne mentionne l'ONU à cette fin. En d'autres termes, le mandat octroyé par la résolution 1484 (2003) opère une délégation totale de l'opération à mettre en œuvre et ne confère aucun rôle à l'ONU dans la conduite à tenir. Plus encore, puisque la résolution 1484 (2003) confère un mandat à l'Union européenne, il ne peut exister quelconque lien de subordination entre le mandataire et le mandant⁸⁴³. Ceci renvoie à la question centrale de la relation entre l'organisation mandante (l'ONU) et l'organisation mandataire (l'UE).

§2- Les modalités de la relation UE/ONU au sein de l'opération

L'absence d'un lien de subordination n'exclut pas tout à fait l'existence de contacts institutionnels entre les deux organisations. L'enjeu est essentiel, car il permet de comprendre quelles sont les implications de la mise en œuvre d'une résolution sur la vie juridique de chacune d'elles. En déléguant l'opération de maintien de la paix à l'Union européenne, l'ONU s'est par là même départie de la conduite à tenir, laissant l'Union

⁸⁴² L'article 25 (article 38 nouveau) jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Nice prévoyait que « sans préjudice de l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission. Dans le cadre du présent titre, le comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, sans préjudice de l'article 47 »

⁸⁴³ En droit civil, le mandat se définit comme « l'acte par lequel une personne est chargée d'en représenter une autre pour l'accomplissement d'un ou de plusieurs actes juridiques », la notion excluant quelconque lien de

européenne agir librement. Les relations entre les deux organisations ont pu pâtir à plusieurs égards de ce passage de relai (A). La relation entre les deux organisations a retrouvé plus de vigueur au moment où l'ONU reprenait de nouvelles responsabilités en RDC (B)

A- Une opération marquée par des rapports institutionnels distendus

La chaîne de commandement de l'opération Artémis peut donner un aperçu éclairant sur les relations que l'Union et l'ONU entretiennent à cet effet. C'est le Comité militaire de l'UE (CMUE) qui assure la direction militaire des opérations en relation, via son Président, avec le Commandant de l'opération⁸⁴⁴. L'ONU n'intervient nullement à ce stade. Le lien avec les Nations unies est évoqué dans le cadre des relations que l'UE entend nouer avec l'ensemble des acteurs concernés sous un article 9 relatif aux « relations avec les Nations unies, la RDC et d'autres participants au processus de paix ». Cet article dispose en effet que :

« 1-La présidence, le Secrétaire général / Haut représentant, le commandant de l'opération et le représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs veillent à la coordination étroite de leurs activités respectives pour ce qui est de la mise en oeuvre de la présente action commune.

2- Le Secrétaire général / Haut représentant, assisté du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, en étroite coordination avec la présidence, sert de point de contact principal avec les Nations unies, les autorités de la République démocratique du Congo et les pays voisins, ainsi qu'avec d'autres participants au processus de paix.

3- Le commandant de la force maintient, en tant que de besoin, des contacts avec les autorités locales, la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) et d'autres acteurs internationaux sur des questions relevant de sa mission. »⁸⁴⁵.

subordination entre le mandataire et le mandant. Voy. « Mandat », Lexique des termes juridiques, S. Guinchard et G. Montagnier, Dalloz 2010, 17^{ème} édition

⁸⁴⁴ Cf article 8 de l'action commune n°2003/423, op.cit., page 51

⁸⁴⁵ Idem

La relation avec l'ONU semble en fait se limiter à une information régulière de la tenue de l'opération. Une fois que la résolution du Conseil de sécurité habilite une force multinationale à s'engager dans une opération de maintien de la paix, l'ONU en perd tout à fait le contrôle. Sans cela, il lui serait probablement impossible d'en déléguer la mise en œuvre opérationnelle, en raison d'une réticence généralisée des Etats ou organisations internationales à placer leurs forces sous commandement de l'ONU⁸⁴⁶.

Un autre élément peut expliquer en partie les limites d'une coopération plus étroite entre les deux organisations. Il a trait à la notion de nation-cadre. Ce concept a été adopté par le Conseil de l'UE le 25 juillet 2002 et reprend celui développé par l'UEO et l'OTAN. Lorsque un Etat membre endosse la responsabilité de nation-cadre, c'est à lui que revient le droit de commander l'opération, « ainsi que les éléments essentiels de la structure militaire en matière de commandement et de conduite, y compris le noyau de l'état-major d'opérations, le soutien au système de communication et d'information, et une grande partie des moyens et des capacités destinés à l'opération »⁸⁴⁷.

La France décide de devenir nation-cadre de l'opération Artémis, sachant qu'elle envisageait, le cas échéant, d'intervenir seule via l'opération Mamba⁸⁴⁸. L'action commune du 5 juin 2003 officialise l'octroi à la France de son statut de nation-cadre (article 2) et confie le commandement de l'opération au Général de division français Neveux (article 3). Le Général de brigade Thonier est nommé commandant de la force de l'UE (article 5), tandis que l'Etat-major d'opération se situe au Centre de planification et de conduite des opérations, à Paris (article 4).

⁸⁴⁶ S'agissant de l'UE en particulier, voy. T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 72

⁸⁴⁷ Voy. « Les chaînes de commandement de l'Union européenne », Assemblée de l'UEO, assemblée européenne de sécurité et de défense, rapport d'information présenté au nom de la Commission de défense par M. Doug Henderson, rapporteur, doc. A/2009, 6 mai 2008, point 20

⁸⁴⁸ Fernanda Faria fait remarquer qu'« il est difficile de dire si la France a jugé qu'il était politiquement avantageux, aux fins de sa politique européenne ou en raison des risques liés à une autre intervention française dans la région des Grands Lacs après l'opération Turquoise menée au Rwanda, de placer l'opération Mamba sous la bannière de l'UE, ou si certains haut-fonctionnaires de l'UE, au sein du Conseil, ont estimé qu'il s'agissait d'une bonne occasion d'apaiser les âpres différends politiques que l'intervention en Irak avait suscités entre Etats membres et de donner un nouvel élan à la PESD. ». Voy. F. Faria, *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne*, Occasional Paper, novembre 2004, n°55, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris 2004, page 49

La mainmise de la France sur l'opération de l'UE ne fait dès lors aucun doute, d'autant plus que l'action commune dépasse largement « les seuils traditionnels d'une nation-cadre fournissant un tiers du dispositif et assurant le seul commandement de l'opération »⁸⁴⁹. Il faut ici comprendre que les intérêts étatiques d'une nation-cadre qui met à disposition de l'ONU ses propres capacités militaires et une approche stratégique précise - qui correspond aussi à une certaine culture militaire - n'encouragent pas à la divulgation du contenu précis de l'opération. Ceci peut expliquer, au moins en partie, que « dans un premier temps, (...) l'Union européenne et la France aient été réticentes à communiquer au secrétariat de l'ONU les informations relatives au déploiement des forces »⁸⁵⁰.

En réalité, la forte connotation française n'enlève en rien la dimension européenne à l'opération Artémis, la Belgique, la Suède et le Royaume-Uni ayant déployé respectivement une unité médicale, une unité d'infanterie et des unités de génie tandis que l'Allemagne et la Grèce fournissaient du matériel militaire. Cet effort collectif imposait dès lors au commandement français de communiquer strictement sur les données stratégiques et le déroulement de l'opération à mettre en œuvre, d'autant que le Brésil, l'Afrique du Sud et le Canada ont aussi offert leur concours à l'Union européenne par la mise à disposition de matériels⁸⁵¹.

La réticence à communiquer n'avait donc que très peu d'intérêt au sein même de l'opération européenne sous commandement français, la diversité des acteurs impliqués imposant même l'effort inverse. Le fait que la résolution 1484 (2003) autorise le déploiement de la force multinationale en coordination étroite avec la MONUC, « en particulier son contingent déployé dans la ville », incite toutefois l'Union européenne à en faire de même avec l'ONU et à lever les premières hésitations.

⁸⁴⁹ A. Vahlas « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », op.cit., page 268. L'auteur indique que selon le « concept du 24 juillet, il est prévu que la nation-cadre fournisse une contribution significative en moyens et en capacité et l'Etat-major et le commandement de l'opération (...). En revanche, il est clairement précisé que le commandant de la force n'est pas nécessairement fourni par la nation-cadre. ». Voy. note 19 de l'article

⁸⁵⁰ T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 69

⁸⁵¹ Avec la France, seize Etats ont participé à l'opération Artémis dont onze Etats membres de l'UE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni

B- Un renforcement du lien institutionnel imposé par les faits

La mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale décrit une coopération très étroite entre la force multinationale et la MONUC et relate même avoir « reçu des précisions du commandement de la Force multinationale intérimaire d'urgence »⁸⁵². La nécessité de renforcer la coopération entre les acteurs principaux du processus de paix en RDC, L'UE et la MONUC, s'intensifie au moment où le Conseil de sécurité adopte la résolution 1501 (2003) en vue « d'assurer le transfert d'autorité de la force multinationale à la MONUC, au 1^{er} septembre 2003, dans les meilleures conditions, afin de contribuer le plus efficacement possible à la poursuite de la stabilisation de l'Ituri »⁸⁵³.

Conformément aux dispositions de la résolution 1484 (2003), l'opération Artémis n'avait pas pour finalité de s'inscrire dans la durée mais devait simplement permettre à l'ONU de renforcer sa présence à Bunia. Dans cette perspective, l'ONU envisage d'adjoindre au bataillon uruguayen présent sur place un bataillon en provenance du Bangladesh. Le Secrétaire général de l'ONU compte toutefois sur l'Union européenne pour accompagner la MONUC durant cette période de transition « afin que la relève de la force multinationale intérimaire d'urgence (...) se passe sans heurts »⁸⁵⁴. L'Union européenne, consciente des difficultés qui pourraient se profiler après la transition prévue, propose au Secrétaire général un soutien d'urgence à la MONUC. Le Secrétaire général sollicite alors le Conseil de sécurité pour autoriser la force multinationale à prêter main forte aux troupes de la MONUC déployées à Bunia et dans ses environs.

C'est sur la base de cette sollicitation que le Conseil de sécurité adopte la résolution 1501 (2003) et « approuve la recommandation contenue dans la lettre du Secrétaire général (...) » pour finalement autoriser

« les Etats membres de la force multinationale d'urgence, dans la limite des moyens à la disposition de la force qui ne seraient pas encore partis de Bunia avant le 1^{er} septembre, à apporter leur concours au contingent de la MONUC

⁸⁵² Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale, 7 - 16 juin 2003, 17 juin 2003, doc. n° S/2003/653, point 11. Il convient de préciser que cette mission fut conduite par l'Ambassadeur de France aux Nations unies, S.E. Jean-Marc de la Sablière

⁸⁵³ S/RES/1501 (2003), 26 août 2003

⁸⁵⁴ Lettre du 14 août 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité Secrétaire général, au sujet du déploiement de la MONUC, doc. n° S/2003/821

déployé dans la ville et dans ses environs immédiats, si celle-ci leur demandait et si des circonstances exceptionnelles l'exigeaient, pendant la période de désengagement de la force devant s'échelonner jusqu'au 15 septembre 2003 au plus tard »⁸⁵⁵.

En proposant à l'ONU d'accompagner la MONUC dans l'étape de transition, l'Union européenne s'engage à coordonner son action avec la force onusienne, ce qui permet à cette dernière de prendre « la relève des contingents européens dans les meilleures conditions possibles »⁸⁵⁶. Finalement, l'UE et l'ONU auront entretenu un contact permanent, formel ou informel, à tous les niveaux et ce durant toute la durée de l'opération en République démocratique du Congo⁸⁵⁷.

A l'origine, l'UE s'est engagée à mener une opération militaire pour le compte de l'ONU, et ce de façon temporaire. Les événements vont considérablement changer la donne jusqu'à prolonger la présence européenne en RDC et étendre le champ de sa participation au processus de paix. C'est déjà ce que laisse entrevoir la déclaration de Javier Solana devant le Conseil de sécurité durant l'été 2003, à un moment où la transition entre la force multinationale dirigée par l'UE et le contingent de la MONUC n'est pas encore opérée.

Javier Solana déclare en effet que :

« L'Union européenne, pour sa part, est déterminée à utiliser l'ensemble de ses instruments pour soutenir le processus politique en cours. Cela comporte un soutien technique et financier à l'Administration Intérimaire de l'Ituri et à la Commission de Pacification de l'Ituri, aussi bien qu'au processus de

⁸⁵⁵ S/RES/1501 (2003), op.cit., point 2

⁸⁵⁶ T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 64

⁸⁵⁷ A. Novosseloff, « EU-UN Partnership in Crisis Management : Developments and Prospects », International Peace Academy, June 2004, page 12. L'auteur précise que « Cooperation between the EU and the UN worked through simple and transparent procedures. Continuous relations, formal and informal, were maintained at all levels during the entire deployment of Operation Artemis. A transition period was organized between August 15 and September 1 for the handover to the UN's "Ituri Task Force"—part of MONUC. The transition was also arranged by the EU Operational Headquarters in close coordination with UNDPKO, MONUC, and the Bangladeshi Authorities (Bangladesh being the first deployed component of the Ituri Task Force). The transition included the following: common patrols, liaison officers of MONUC attending field headquarters briefings, the Operation Commander's visit to New York, a mission of the operational headquarters sent to Bangladesh, logistics support given by Artemis to MONUC, a planning program established for the different stages of the hand-over, both military staff co-located in Bunia, and progressive hand-over of points of control. This transition was facilitated by the fact that a French officer was the MONUC representative in the Ituri sector ». L'article est cité sous une autre référence (car avant sa parution) par T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 64, note 169

désarmement, de démobilisation et de réinsertion des combattants dans le district. Elle s'engage également à soutenir le programme de réhabilitation socio-économique de l'Ituri et à appuyer le processus de réconciliation au niveau local. L'Union Européenne est aussi déterminée à accompagner le processus de transition en RDC jusqu'aux élections. Durant toute cette période, l'Union Européenne s'attachera à apporter une contribution significative au financement de la reconstruction, de la réhabilitation, et du développement de la RDC dans tous les domaines, selon les priorités qui seront identifiées par le gouvernement d'unité nationale. A ce sujet, j'ai le plaisir d'annoncer l'adoption le 9 juillet d'un programme de soutien stratégique d'un montant de 205 millions d'euros. »⁸⁵⁸

L'étendue de l'implication de l'Union européenne à la stabilisation de la situation en RDC ne peut dès lors se concevoir que dans un engagement à long terme. Au-delà du mandat que lui confie le Conseil de sécurité de l'ONU, l'UE entend inscrire son action sur la base d'une action diversifiée. Il convient dans un premier temps d'enrayer le conflit conformément aux prescriptions des résolutions, mais il s'agit aussi, dans un second temps, de consolider la paix. L'enjeu impose une mobilisation des différents moyens dont dispose l'Union, pas seulement par le biais d'une opération militaire, l'Union européenne ayant une approche globale de la situation. Le renoncement de l'UE à soutenir directement et par ses propres moyens la MONUC a pu être analysé comme révélant « l'ambiguïté des positions européennes, préconisant le renforcement d'une opération onusienne effectivement indispensable mais excluant dans le même temps toute contribution directe à ce renforcement »⁸⁵⁹. L'Union européenne n'a certes pas mis ses propres contingents militaires à disposition de la MONUC mais s'est engagée à ses côtés conformément à ce que prévoyait la résolution 1484 (2003).

Les motivations de l'Union européenne excluent d'envisager ses intentions comme ambiguës, bien au contraire. L'UE n'a ni pour ambition de se fondre au sein d'une opération menée et dirigée par l'ONU, ni de se substituer à elle. L'UE souhaite développer sa propre action extérieure et la coordonner le cas échéant avec celle de l'ONU agissant pour le maintien de la paix. Renforcer la MONUC de la sorte reviendrait à perdre, si ce n'est totalement, au moins partiellement la mainmise sur la conduite de l'opération.

⁸⁵⁸ Intervention de Javier Solana devant le Conseil de sécurité de l'ONU, 18 juillet 2003

Ceci explique très certainement la position de l'UE qui privilégie le déploiement d'une présence renforcée de la MONUC dotée « d'un mandat et de règles d'engagement similaires à celles dont [elle] dispose (...) »⁸⁶⁰, sur la base du Chapitre VII notamment. Certaines critiques ont pu être émises quant au réel succès de l'opération Artémis concernant le caractère européen de l'opération, les carences logistiques ou les problèmes de financement⁸⁶¹. La plus récurrente est sans doute celle relative aux lacunes d'ordre politique qui fragilisent, bien souvent, l'élan initial. Un rapport de l'UEO pointe parfaitement cette difficulté et la traduit en ces termes :

« L'objectif de la force multinationale temporaire étant simple et limité (...) le besoin d'un contrôle étroit et en temps réel par les autorités politiques ne s'est pas fait sentir. Le mandat de la force étant clairement défini, les responsables militaires sur le terrain ont disposé d'une grande liberté d'action. Néanmoins, dans une situation plus complexe et délicate ou dans le cadre d'une opération de plus grande envergure, un contrôle politique avancé serait nécessaire. Or, on ne peut que regretter l'absence, à plus long terme, d'un soutien politique efficace »⁸⁶².

L'opération Artémis peut être cependant présentée comme le fer de lance des opérations actuelles de l'Union européenne. L'architecture de l'opération a donné le la aux futures opérations menées en application d'une résolution du Conseil de sécurité, notamment à travers le concept de nation-cadre⁸⁶³.

⁸⁵⁹ T. Tardy, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limite d'une relation déséquilibrée*, op.cit., page 66

⁸⁶⁰ Javier Solana indique qu'il « convient de préserver les acquis obtenus par la force de l'Union Européenne. A cet effet, (...), il est indispensable de déployer dans les délais prévus une présence renforcée de la MONUC à Bunia. (...) Elle devra également disposer des équipements et moyens militaires nécessaires à l'accomplissement de la mission et à la mise en œuvre du mandat et des règles d'engagement. Si l'on souhaite pouvoir sécuriser la région au-delà des limites de la ville, il conviendra également de déployer des forces plus importantes ». Voy. la déclaration de Javier Solana devant le Conseil de sécurité, op.cit.

⁸⁶¹ A cet égard, Paul Quilès indique que de « manière à obtenir au plus vite un consensus à Quinze, les coûts communs de l'opération ont été déterminés de manière très restrictive conduisant la nation cadre à supporter la plus grosse part du budget de l'opération. Ensuite, le niveau de contribution de la majeure partie des Etats membres et des tiers à cette opération, certes lointaine et risquée, est estimé trop faible mais peut trouver une explication dans l'éloignement de ce théâtre des zones d'intérêts habituelles de nos partenaires européens. Ces deux constats ont conduit la nation cadre à supporter la plus grosse partie de la charge financière et constituent pour l'avenir un sujet de préoccupation ». Voy. Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale (rapporteur : Paul Quilès), « Rapport de l'Assemblée nationale sur le Budget 2004 », question n°43 sur les opérations de l'UE, page 3

⁸⁶² « L'union européenne et le maintien de la paix en Afrique », rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Goris, rapporteur. Document A/1880, 1^{er} décembre 2004, point 59

⁸⁶³ Cf supra

L'Union européenne a pu ainsi tirer parti du lien qui unit la France et l'Afrique, de son expérience sur le continent et de la volonté française de réussir la mission. La présence française à proximité de la RDC, notamment au Tchad, a facilité l'acheminement des moyens militaires sur le terrain autant que la commodité à les déployer, ce qu'exige une action prévue à l'origine pour être rapide face à l'urgence de la situation⁸⁶⁴.

En outre, l'expérience accumulée au cours de cet engagement enrichit l'élaboration de la politique de sécurité et de défense européenne. Artémis s'avère être au final un succès certain, compte tenu naturellement du contexte dans lequel elle fût mise en place, mais aussi du fait qu'il s'agissait là d'une première opération en dehors des frontières de l'Union européenne. L'intérêt premier d'Artémis repose certainement sur le fait que l'opération militaire a déclenché le lancement de nombreux instruments ayant permis à l'Union d'intervenir en profondeur. Plusieurs leviers ont été actionnés pour parvenir à un résultat probant, les efforts de stabilisation ont été accompagnés par tout un panel de mesures impliquant l'ensemble des acteurs internationaux présents sur place, au premier rang desquels l'ONU et l'Union européenne, dans un réel effort de coordination et de cohérence.

Section 2 : Une intervention européenne diversifiée qui encourage l'établissement de rapports institutionnels plus étroits

Renoncer à alimenter les contingents de l'ONU n'avait dénoté aucune volonté de ne pas s'engager plus avant dans le processus de paix qui s'installe en RDC. Pour preuve, la conduite au cours de l'année 2004, peu après l'opération Artémis, des deux missions à caractère civil. Ces opérations sont la parfaite illustration de la volonté de l'Union européenne de s'impliquer pleinement dans la stabilisation du pays, dans la droite ligne de l'opération Artémis et en complément de celle-ci (§1). Forte de cette expérience, l'UE tente

⁸⁶⁴ Comme le fait judicieusement remarquer, « la majorité des troupes et des militaires étaient des français qui avaient déjà de l'expérience en Afrique. Ainsi, rapidement, plusieurs dizaines de commandos des forces spéciales de l'armée française (COS éléments avancés) stationnés au Tchad et à Djibouti furent transportés sur place. Il y avait donc une unité de commandement, de technique, de logistique et même linguistique. Cette unité permit une rapidité de déploiement qui est cruciale pour la réussite d'une opération militaire qui se veut crédible et coordonnée ». Voy. A. Geraci, « L'opération Artémis de l'UE en RD du Congo. La naissance d'une Europe de la défense ? », in R. Schwok et V. Curzon-Price (dir.), *Europe : interactions globales - Global Interactions*, Institut européen de l'Université de Genève, Euryopa, vol. 24-2004, décembre 2004, pages 61 et 62

d'engager une approche identique au Tchad qui profite pleinement à la relation UE / ONU (§2).

§1- Les implications de l'intervention à caractère civil de l'Union européenne en RDC sur sa relation avec l'ONU

L'engagement militaire de l'Union européenne en RDC va s'accompagner de deux opérations de nature civile. Si la première trouve un terrain propice au développement progressif de ses missions en raison de la présence militaire de l'UE, la seconde s'inscrit dans une démarche exclusivement civile, puisqu'elle intervient au moment où l'UE décide de se retirer militairement du pays. Destinée à poursuivre les efforts consentis jusqu'alors dans une approche globale de gestion des crises, la mission Eupol RD Congo marque une détermination de l'Union européenne à s'inscrire dans la durée (B). La première mission de police est davantage vouée à compléter les efforts accomplis jusqu'alors (A).

A- Les contours de la mission Eupol Kinshasa

Conformément à la déclaration conjointe du 24 septembre 2003 relative à la coopération UE / ONU en matière de gestion de crises⁸⁶⁵, l'UE décide de mettre en place une unité de police intégrée à Kinshasa pour garantir la sécurité du gouvernement et des institutions transitoires⁸⁶⁶. L'action commune du 9 décembre 2004 insiste sur cette volonté de maintenir la stabilité retrouvée et sur le rôle que l'UE peut jouer afin d'éviter que la situation ne se détériore. Le Conseil estime en effet que

« la situation actuelle en matière de sécurité en RDC pourrait se dégrader, ce qui aurait des répercussions potentiellement graves sur le processus de renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la sécurité au niveau international et régional. Un engagement continu de l'Union en termes d'effort politique et de ressources contribuera à asseoir la stabilité dans la région »⁸⁶⁷.

⁸⁶⁵ Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 24 septembre 2003, op.cit., page 1

⁸⁶⁶ Action commune n° 2004/847/PESC du Conseil, 9 décembre 2004, relative à la mission européenne de police à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (Eupol « Kinshasa »), JO n° L-367 du 14 décembre 2004, pages 30 à 35

⁸⁶⁷ Action commune précitée, point 13

L'opération de police Eupol Kinshasa est un concours apporté aux Nations unies et à sa force de maintien de la paix, le Conseil ayant décidé le 22 novembre 2004 d'apporter son soutien à la MONUC et de l'accompagner dans l'exécution du mandat que lui a conféré le Conseil de sécurité⁸⁶⁸. C'est officiellement sur invitation du gouvernement transitoire que l'UE constitue ce qui deviendra la première mission civile européenne menée dans le cadre de la PESC. La mission d'Eupol Kinshasa consiste pour l'essentiel à encadrer et conseiller l'Unité de Police Intégrée, placée sous commandement congolais. L'UPI a pour tâche de relever la force mise à disposition par la MONUC afin de garantir la sécurité des autorités en place.

En outre, cette opération civile reflète l'imbrication possible entre les actions menées dans le cadre des politiques communautaires et les actions prises dans le champ de la PESC. La Commission européenne a décidé à l'automne 2003 le financement au titre du FED⁸⁶⁹ d'un projet d'assistance technique, de rénovation du centre de formation et de fourniture d'équipements à l'UPI. Or, l'action commune concernant le soutien apporté par l'Union européenne à la mise en place de l'UPI prévoyait que le Conseil pouvait décider, le cas échéant, « de faire suivre le projet FED et la fourniture d'équipements de maintien de l'ordre, d'armes et de munitions à l'unité de police intégrée d'une composante de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en matière de suivi, d'encadrement et de conseil »⁸⁷⁰. C'est dans ce cadre que l'Union européenne décide la création d'Eupol Kinshasa, le COPS ayant approuvé l'idée d'une mission visant à assurer le suivi du FED dans le cadre de la PESC⁸⁷¹.

⁸⁶⁸ Le Conseil « a rappelé la déclaration conjointe du 24 septembre 2003 sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, à l'occasion de laquelle l'UE a accepté d'étudier activement les moyens de contribuer à la mise en place d'une Unité de police intégrée à Kinshasa pour garantir la sécurité du gouvernement et des institutions transitoires (...). Le Conseil réaffirme également son engagement à travailler en étroite association avec la MONUC et à l'appuyer efficacement dans l'exécution de son mandat, qui prévoit entre autre la formation des policiers ». Voy. Conseil « Affaires générales et relations extérieures », relations extérieures, 2262^{ème} session, Bruxelles, les 22 et 23 novembre 2004, doc. n° 14724/04 (Presse 325), page 9

⁸⁶⁹ Ce programme s'inscrit dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix en Afrique. Cf supra

⁸⁷⁰ Action commune n°2004/494/PESC du Conseil, du 17 mai 2004, concernant le soutien apporté par l'Union européenne à la mise en place de l'unité de police intégrée en République démocratique du Congo (RDC), JO n° L-182, 19 mai 2004, considérant 12, page 41

⁸⁷¹ Voy. l'action commune n°2004/847/PESC, op.cit., considérant 15, page 31

Eupol Kinshasa a pour mission, à l'origine, d'« assurer les actions de suivi, d'encadrement et de conseil en ce qui concerne la mise en place et la phase initiale de lancement de l'unité de police intégrée, en vue de garantir que cette unité agisse conformément à la formation reçue au centre de l'Ecole de police et selon les meilleures pratiques internationales dans ce domaine »⁸⁷², c'est-à-dire, dans le respect des droits de l'homme. A partir de mars 2006, l'activité d'Eupol Kinshasa va s'enrichir de nouvelles dispositions puisque, en plus de l'appui à l'UPI, Eupol intervient pour assurer la formation continue de l'UPI, participer à la réforme et à la réorganisation de la Police Nationale Congolaise et mettre en place un élément de coordination des forces de maintien de l'ordre congolaise pendant les élections.

En parallèle l'Union européenne s'emploie à élargir le champ d'intervention d'Eupol Kinshasa et s'engage dans une nouvelle opération mêlant aspects civils et aspects militaires. Cette entreprise s'analyse comme une réponse de l'UE à la demande expressément formulée par le Secrétaire général des Nations unies de s'engager davantage dans la gestion de la crise en République démocratique du Congo. Dans une lettre adressée au Ministre des Affaires étrangères britannique – le Royaume-Uni assure alors la présidence de l'UE, le Secrétaire général propose à l'Union européenne de contribuer aux actions que mène l'ONU pour assurer la promotion de la paix et la stabilité en RDC, dans « le cadre du renforcement de la collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales (...) »⁸⁷³.

Cette sollicitation est simplement motivée par l'impossibilité de l'ONU à s'opposer à d'éventuelles montées de violence sur le terrain, l'ONU demeurant « préoccupée par la possibilité d'une éruption de violence avant, pendant ou immédiatement après les élections, que ni les forces de la MONUC, ni les forces armées de la République démocratique du Congo ne seraient capables de contenir »⁸⁷⁴. Cet aveu d'impuissance témoigne de la prise de conscience au sein de l'ONU de l'incapacité à mener à bien la réalisation effective des

⁸⁷² Action commune 2004/847/PESC, op.cit., article 1, page 31

⁸⁷³ Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (Union européenne et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)), 13 avril 2006, doc. n° S/2006/219, annexe I, page 2

⁸⁷⁴ Idem

buts qu'elle poursuit ; la réponse de l'Union européenne, quant à elle, traduit le profit qu'elle tire des actes de l'ONU dans un échange de bons procédés qui anime la relation entre les deux organisations.

Le ministre autrichien des Affaires étrangères accède le 28 mars 2006, au nom de l'Union européenne, à la requête du Secrétaire général et l'informe que l'assistance à la MONUC se fera sous forme d'une opération militaire et de mesures d'accompagnements menées par l'intermédiaire d'Eupol Kinshasa en précisant toutefois que les décisions y afférant devront se faire sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité. Pour l'UE,

« l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies au titre du Chapitre VII est indispensable pour permettre l'engagement de l'Union européenne. Cette résolution devra donner un mandat robuste à la force européenne et couvrir les éléments de la force européenne déployés en République démocratique du Congo pendant l'opération elle-même, comme pendant la phase de désengagement de la force. Je voudrais appeler votre attention sur le caractère urgent de cette résolution sans laquelle le Conseil de l'Union européenne ne pourra prendre toutes les décisions nécessaires à la poursuite de la préparation de cette opération »⁸⁷⁵

L'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité conditionne non seulement la légitimité de l'opération à mettre en œuvre mais aussi sa légalité. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne estime que la résolution en question doit donner une base juridique à la présence de troupes européennes en RDC⁸⁷⁶. L'Union européenne souhaite cependant marquer les contours de son intervention et ajoute que

« l'autonomie de décision de l'Union européenne sur l'utilisation de la force sera un point clef de la résolution. »⁸⁷⁷

Cet échange entre l'Union européenne et l'ONU est symptomatique des enjeux pour l'une et l'autre des organisations et permet de comprendre tout l'intérêt de leur collaboration. Mais il reflète aussi le rapport de force qui s'installe entre les deux. L'ONU est dans la position de celui qui sollicite, l'UE dans celle qui accède à la demande. Pour

⁸⁷⁵ Ibidem, annexe II, page 4

⁸⁷⁶ L'UE estime à cet effet que « une disposition de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait utilement prévoir l'applicabilité du statut des forces de la MONUC à la force européenne, garantissant ainsi un statut similaire aux forces présentes en République démocratique du Congo ». Idem

concrétiser son action, l'ONU dépend des moyens dont dispose l'Union européenne qui, bien que soucieuse de disposer des moyens de légitimation et de légalisation que peut lui fournir l'ONU, se permet d'imposer un pouvoir de décision autonome et exclusif en échange de son intervention. Les deux organisations interagissent alors dans une collaboration qui pourrait, à terme, jouer en défaveur de l'ONU dépendante de l'intervention d'un tiers pour réaliser ses buts. La relation apparaît finalement déséquilibrée. C'est sans compter sur le poids d'une résolution prise sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui rend essentielle la présence de l'ONU, quel que soit le degré de son intervention.

C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité adopte, le 25 avril 2006, la résolution 1671 (2006), qui accueille avec

« satisfaction l'intention de l'Union européenne de déployer une force pour soutenir la MONUC pendant la période électorale en République démocratique du Congo, comme l'a exprimé ladite lettre du 28 mars, qui stipule entre autres choses que cette force ne devrait pas se substituer à la MONUC ni aux Forces armées de la République démocratique du Congo dans leurs missions, et qui souligne l'évaluation selon laquelle les capacités de la MONUC dans certaines parties du territoire de la République démocratique du Congo devraient lui permettre de faire face à d'éventuelles difficultés sans le soutien de la force européenne »⁸⁷⁸

En l'espèce, la résolution du Conseil de sécurité pose les bases d'une participation de l'Union européenne à l'effort collectif de stabilisation de la RDC. La mission d'Eufor RD Congo qui se met en place est de soutenir la MONUC, lorsque celle-ci rencontre des difficultés à s'acquitter de son mandat, sachant que les décisions visant à engager les missions énoncées dans la résolution seront prises par l'UE à la demande du Secrétaire général. Ce n'est ainsi qu'en cas d'urgence et pour certaines tâches que la MONUC sera consultée⁸⁷⁹. Eufor RD Congo n'est en fait que temporaire, la fin de l'opération étant

⁸⁷⁷ Idem

⁸⁷⁸ S/RES/1671 (2006), 25 avril 2006, page 2

⁸⁷⁹ Le Conseil de sécurité « prend note de ce que les décisions visant à engager Eufor R.D.Congo pour s'acquitter des missions mentionnées à l'article 8 (...) seront prises par l'Union européenne à la demande du Secrétaire général ou, en cas d'urgence, en consultation étroite avec la MONUC, pour s'acquitter des missions mentionnées aux alinéas b), c), d) et e) de l'article 8 ». Voy. point 9 de la résolution précitée

prévue moins de cinq mois après son lancement, le 5 novembre 2006, après la tenue des élections en RDC.

La fin de l'opération Eufor RD Congo ne signifie nullement un retrait définitif de l'Union européenne. En effet, l'Union continue d'enrichir sa mission civile en RDC par le remplacement de la mission Eupol Kinshasa.

B- Le lancement de l'opération Eupol RD Congo

Le 12 juin 2007, le Conseil décide de mettre en place une nouvelle mission de police baptisée Eupol RD Congo, dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) décidée par le gouvernement congolais nouvellement formé⁸⁸⁰. Cette initiative intervient suite à l'adoption par l'ONU de la résolution 1756 (2007) dans laquelle le Conseil de sécurité « engage le Gouvernement [congolais] et ses partenaires, et notamment l'Union européenne, à s'entendre rapidement sur les moyens de coordonner leur action et de mener à bien la réforme du secteur de la sécurité, en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus »⁸⁸¹.

L'action commune 2007/405/PESC⁸⁸² va lancer l'opération de police Eupol RD Congo avec l'objectif de placer l'UE dans une approche globale des diverses initiatives engagées, démarche initiée en septembre 2006 lorsque l'Union européenne s'est déclarée déterminée à poursuivre son engagement et « prête à assurer la coordination des efforts déployés par la Communauté internationale dans le secteur de la sécurité, en étroite coopération avec les Nations unies, pour soutenir les autorités congolaises dans ce domaine »⁸⁸³.

⁸⁸⁰ La RSS prévoit « la formation et l'intégration d'une nouvelle armée et d'une police nationales, (...) la mise en œuvre de programme de désarmement, démobilisation et réintégration pour les combattants congolais et pour les groupes armés étrangers se trouvant en RDC ». Voy. P. Sebahara, « la réforme du secteur de sécurité en RDC », Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 13 mars 2006, disponible sur le site www.grip.org

⁸⁸¹ S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007, point 9

⁸⁸² Action commune n°2007/405/PESC du Conseil, du 12 juin 2007, relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JO n° L-151, 13 juin 2007, pages 46 à 52

⁸⁸³ Conseil « Affaires générales et relations extérieures » 2748^{ème} et 2749^{ème} sessions, du, Bruxelles, 15 septembre 2006, doc. n° 12255/06 (presse 241), point 7, page 12

La mise en place d'Eupol RD Congo est l'occasion pour l'UE d'affirmer davantage sa présence sur le terrain. Depuis l'opération Artémis pas moins de trois opérations ont vu le jour dans le cadre de la PESC : Eupol Kinshasa, Eufor RD Congo et Eusec RD Congo. Le contenu d'Eusec RD Congo est très proche de la mission Eupol RD Congo puisqu'il s'agit là aussi d'une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme de la sécurité. La différence tient au fait qu'Eusec RD Congo est créée en vue de contribuer à l'intégration des différents groupes armés au sein de l'armée congolaise en cours de reconstruction⁸⁸⁴, tandis que Eupol RD Congo a pour objet la réforme et la restructuration de la police et de son interaction avec la justice. La complémentarité du contenu des missions appelle nécessairement une application additionnelle effective, faute d'une fusion des deux opérations⁸⁸⁵. Les chefs des missions Eusec RD Congo et Eupol RD Congo sont ainsi appelés à coordonner étroitement leurs actions « en particulier en ce qui concerne les aspects horizontaux de la RSS, ainsi que dans le cadre de la mutualisation des fonctions entre les deux missions »⁸⁸⁶. C'est principalement sur le représentant spécial de l'UE pour la région des grands lacs que le Conseil fait peser l'essentiel de la coordination des activités de l'UE. Le Conseil considère qu'

« [a]fin de renforcer la cohérence des activités de l'UE en RDC, une coordination la plus étroite possible entre les différents acteurs de l'UE devrait être assurée à Kinshasa ainsi qu'à Bruxelles, notamment par l'intermédiaire d'arrangements appropriés. Le représentant spécial de l'UE (RSUE) pour la région des Grands Lacs africains devrait remplir un rôle important à cet égard, compte tenu de son mandat »⁸⁸⁷.

Au titre de la coopération entre l'Union européenne et les principaux acteurs présents en RDC, le mandat du représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs

⁸⁸⁴ L'action commune prévoit que « la mission vise, en étroite coopération et coordination avec les autres acteurs de la communauté internationale, à apporter un soutien concret en matière d'intégration de l'armée congolaise et de bonne gouvernance en matière de sécurité, tel que défini dans le concept général, y compris l'identification et la contribution à l'élaboration de différents projets et options que l'Union européenne et/ou ses Etats membres pourront décider de soutenir dans ce domaine ». Action commune n° 2005/355/PESC du Conseil, du 2 mai 2005, relative à la mission de conseil et d'assistance en matière de réforme et de sécurité en République démocratique du Congo (RDC), JO n° L-112/20, 3 mai 2005, pages 21

⁸⁸⁵ Cela a été envisagé à en croire le libellé de l'action commune, puisque il est indiqué que « les synergies entre les deux missions, EUSEC RD Congo et EUPOL RD Congo, devraient être favorisées compte tenu du passage éventuel des deux missions en une mission unique ». Action commune 2007/405, op.cit., considérant 10

⁸⁸⁶ Action commune n° 2007/405/PESC, op.cit., Article 11 § 3, page 50

⁸⁸⁷ Ibidem, 11^{ème} considérant

revêt un caractère déterminant et reflète parfaitement les intentions de l'UE. Le mandat, prorogé en 2009⁸⁸⁸, est en effet fondé sur les objectifs politiques de l'Union européenne en RDC qui consistent notamment à « apporter une contribution active et efficace à une politique cohérente, durable et responsable de l'Union européenne dans la région des Grands Lacs africains, et appuyer une approche globale cohérente de l'Union européenne dans la région. ». Il s'agit de « contribuer, en étroite coopération avec les Nations unies / la MONUC, aux efforts déployés par la communauté internationale en faveur de la mise en oeuvre d'une réforme globale du secteur de la sécurité en RDC, notamment compte tenu du rôle de coordination que l'Union européenne est prête à assumer dans ce contexte »⁸⁸⁹.

La polyvalence de sa fonction fait du représentant spécial de l'UE un interlocuteur incontournable de la coordination de l'action européenne. Afin d'atteindre les objectifs politiques que l'UE s'est fixée, l'article 3 de l'action commune 2009/128/PESC le charge d'établir et de maintenir des contacts étroits avec les organisations internationales présentes sur place, tels que les Nations unies et l'Union africaine, les principaux partenaires de l'UE, les organisations régionales et sous régionales africaines, les Etats tiers concernés et les autorités locales. En dehors de ces contacts institutionnels, le représentant spécial est aussi chargé de formuler différents avis pour poursuivre au mieux les entreprises de l'Union et de s'assurer que les personnes les plus influentes de la région ont une meilleure compréhension du rôle de l'UE⁸⁹⁰.

Concernant la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, l'action commune prévoit spécifiquement que le représentant spécial doit contribuer à la mise en place de la politique de l'UE pour mettre en application les prescriptions contenues dans « la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité y compris en suivant les évolutions en la matière et en rendant compte de celles-ci »⁸⁹¹. La multiplication des actions entreprises par l'UE en RDC à travers ses missions civiles et militaires impose une telle présence physique sur le théâtre des opérations pour favoriser la

⁸⁸⁸ Action commune n° 2009/128/PESC du Conseil, du 16 février 2009, prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains, JO n°L-46, 17 février 2009, pages 36 et s

⁸⁸⁹ Article 2, points a) et d), italique ajoutée

⁸⁹⁰ Voy. l'article 3, points a) à f)

⁸⁹¹ Article 3 g)

cohérence entre tous les acteurs de la PESC / PESD et la coordination de la politique générale de l'Union européenne tout en veillant à une utilisation cohérente de « l'ensemble des instruments de l'Union européenne sur le terrain »⁸⁹². A ce titre, il appartient au représentant spécial « d'assurer la cohérence des activités des missions EUSEC RD Congo et EUPOL RD Congo et [de] formule[r], sur place, des orientations politiques à l'intention des chefs de ces missions »⁸⁹³.

La fonction du représentant spécial devra sans aucun doute évoluer pour s'adapter aux nouvelles exigences qu'appelle un élargissement des opérations à de nouveaux opérateurs. Ainsi, s'agissant de l'Eusec RD Congo, l'Union européenne envisage en septembre 2009 une participation des Etats tiers pour apporter une contribution à la mission à leurs frais et sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'UE⁸⁹⁴. Cette participation prend la forme d'un Comité des contributeurs (CDC) établi selon des modalités fixées lors du Conseil européen de Göteborg en 2001 et qui regroupe des Etats non-membres de l'UE. Le CDC joue un rôle important aux côtés de l'Union européenne, en tant que principale enceinte où sont examinées toutes les questions relatives à la gestion d'Eusec RD Congo et dont l'avis lie le COPS, chargé du contrôle politique et de la direction stratégique de la mission⁸⁹⁵. La décision d'établir le Comité des contributeurs ne mentionne pas les fonctions que le représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs sera amené à jouer dans le dispositif, mais l'étendue de son mandat lui offre nécessairement la possibilité d'intervenir pour assurer la coordination des opérations⁸⁹⁶.

L'intervention en République démocratique du Congo a manifesté à maints égards le potentiel européen de gestion de crises lorsque l'UE agit pour mettre en œuvre une

⁸⁹² Article 12 § 1

⁸⁹³ Article 12 § 3

⁸⁹⁴ Action commune n° 2009/709/PESC du Conseil, du 15 septembre 2009, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JO n°L-246, 18 septembre 2009, pages 33 et s, article 10

⁸⁹⁵ Voy. le troisième considérant de la décision EUSEC/1/2010 du comité politique et de sécurité, du 18 mai 2010, portant établissement du Comité des contributeurs pour la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JO n° L-127, 26 mai 2010, pages 14 et s

⁸⁹⁶ L'article 11 de l'action commune n° 2009/709/PESC rappelle que « conformément à son mandat, le RSUE veille à la cohérence des actions entreprises par la mission EUSEC RD Congo et la mission EUPOL RD Congo. Il contribue à la coordination conduite avec les autres acteurs internationaux engagés dans la RSS en RDC ». Nul doute que le Comité des contributeurs est concerné par cette disposition

résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Elle a aussi mis en évidence les contours d'une relation complexe et privilégiée entre deux acteurs engagés dans un même processus mais disposant de moyens différents. Artémis et les opérations qui l'ont précédée ont été l'occasion d'étalonner les rapports qui unissent l'UE et l'ONU. La déclaration conjointe de 2003 durant l'opération Artémis complétée en 2007 sur l'étendue de la coopération ont été suivies d'effets sur le terrain jusqu'à surmonter les premières hésitations.

Les interventions multiples du Haut représentant devant le Conseil de sécurité pour faire état de l'avancée des opérations décidées ou la présence régulière du Secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix au sein du COPS participent à améliorer le tissu institutionnel des deux organisations.

Forte de l'expérience congolaise, l'Union européenne s'est impliquée dans d'autres opérations militaires comme par exemple au Tchad et en République centrafricaine.

§2- L'engagement de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine

L'opération Eufor Tchad/RCA est lancée en janvier 2008 suite à l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU de la résolution 1778 (2007) qui autorise l'Union européenne à déployer une force militaire pour une durée d'un an. L'ONU décide une nouvelle fois de confier une mission de grande ampleur à l'Union européenne, pour faire face à l'afflux massif de personnes en provenance du Darfour. L'UE est mandatée par le Conseil de sécurité pour contribuer à la protection des civils en danger (notamment les réfugiés et les personnes déplacées), faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et contribuer à la protection du personnel, des installations et du matériel de l'ONU, tout en assurant la sécurité et la liberté de circulation de l'ensemble des personnels engagés⁸⁹⁷.

Si la résolution 1778 (2007) repose sur le Chapitre VII de la Charte des Nations unies et autorise l'Union européenne à recourir à la force le cas échéant, son mandat n'est limité qu'à une problématique humanitaire. De ce point de vue, Eufor Tchad se distingue

⁸⁹⁷ S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, point 6

d'Artémis et en fait une opération bien plus diversifiée. Eufor Tchad assure la stabilisation d'une région en crise en soutien de l'action de l'ONU (A). En outre, elle révèle de réels progrès au niveau de la relation UE/ONU (B)

A- Une opération européenne de stabilisation de la région en crise en vue de faciliter les activités de l'ONU

Contrairement à l'opération Artémis, où la présence de l'UE se justifie par un soutien à une force onusienne de maintien de la paix en difficulté, l'ONU sollicite l'Union européenne avant d'avoir mis en place ses propres contingents. La résolution 1778 (2007) mentionne les intentions européennes de soutenir la présence des Nations unies dans l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine mais au moment de l'adoption du texte, il n'existe aucune présence onusienne sur le territoire en question. La création de la MINURCAT est décidée parallèlement à l'autorisation faite à l'Union européenne de déployer ses troupes, mais physiquement, l'ONU n'est pas encore présente sur le terrain, du moins dans la zone visée par la résolution⁸⁹⁸.

L'ONU et l'Union africaine disposent en revanche de troupes à proximité, notamment dans la région du Darfour. Une mission hybride, la mission des Nations unies au Darfour (MINUAD), a été déployée suite à la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité. En fait, cette opération civilo-militaire intègre et reprend le commandement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) lancée en 2004. C'est dans ces conditions que l'UE se voit chargée de stabiliser la région pour que la MINUAD puisse notamment intervenir et acheminer l'aide humanitaire.

La présence de l'ONU se concrétise aussi par la mission des Nations unies au Soudan (MINUS), créée le 24 mars 2005, pour appuyer l'Accord de paix global signé entre

⁸⁹⁸ Le Conseil de sécurité « approuve la mise en place au Tchad et en République centrafricaine, (...), d'une présence multidimensionnelle destinée à aider à créer les conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en contribuant à la protection des réfugiés, des personnes déplacées et des populations civiles en danger, en facilitant la fourniture de l'assistance humanitaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, et en créant les conditions en faveur d'un effort de reconstruction et de développement économique et social de ces zones; 2. *Décide* que cette présence multidimensionnelle inclura, pour une période d'un an, une mission des Nations Unies en République

le Mouvement populaire de libération du Soudan et le Gouvernement soudanais⁸⁹⁹. Les événements au Darfour ayant des conséquences qui s'étendent au Tchad et en République centrafricaine, les Etats membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont déployé, depuis décembre 2002, une force multinationale en Centrafrique (FOMUC) comprenant près de 350 soldats. La mission de la FOMUC consiste, à l'origine, à assurer la sécurité du Président Patassé. Il s'agit aussi de contribuer à la sécurité de la RCA et à la restructuration des Forces armées centrafricaines et d'accompagner le processus de transition pour la réconciliation nationale, le retour rapide à l'ordre constitutionnel et la restauration d'une paix durable en RCA. Finalement, quatre organisations internationales tentent de rétablir une situation critique avec l'impératif de coordonner leurs efforts.

S'agissant de l'Union européenne, Eufor Tchad / RCA est l'opération la plus importante menée en dehors du continent européen. Même si la France marque à nouveau de son empreinte la structure opérationnelle, la dimension européenne d'Eufor Tchad/RCA est plus forte que pour l'opération Artémis. Vingt-trois Etats membres ont consenti à participer à l'opération à des degrés divers et le commandement de l'opération est confié à un Irlandais, le général Patrick Nash⁹⁰⁰. Le 15 octobre 2007, le Conseil adopte une action commune pour lancer l'opération Eufor Tchad/RCA⁹⁰¹.

L'action commune reprend peu ou prou les mêmes dispositions que lors de la mise en place d'Artémis, engageant les mêmes structures stratégiques, politiques et opérationnelles. En revanche, si l'article 2 de l'action commune 2003/423 relative à Artémis envisageait de confier le rôle de nation-cadre à la France, aucune disposition de l'action commune 2007/677 n'en fait état à propos de l'opération Eufor Tchad. C'est pourtant la France qui décide au moment du lancement de l'opération de devenir « nation-

centrafricaine et au Tchad (l'acronyme MINURCAT étant retenu dans toutes les langues), (...) ». S/RES/1778 (2007), op.cit., points 1 et 2

⁸⁹⁹ La MINUS a été mise en place suite à l'adoption de la résolution 1590 (2005), S/RES/1590 (2005), 24 mars 2005

⁹⁰⁰ Trois Etats non-membres de l'UE ont participé à Eufor Tchad/RCA au terme d'un accord conclu avec l'UE. Il s'agit de l'Albanie, la Croatie et la Russie

⁹⁰¹ Action commune n° 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, JO n° L-279, 23 novembre 2007, pages 21 et 24

cadre du soutien logistique global » de la force européenne. Quant à la coopération avec les Nations unies, elle est visée par un article 9 qui prévoit :

« 1. Le secrétaire général/haut représentant, assisté du RSUE, en étroite coordination avec la présidence, sert de point de contact principal avec les Nations unies, les autorités tchadiennes, les autorités de la République centrafricaine et des pays voisins ainsi qu'avec les autres acteurs concernés.

2. Le commandant de l'opération de l'Union européenne, en étroite coordination avec le secrétaire général/haut représentant, collabore avec le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies en ce qui concerne les questions liées à sa mission.

3. En ce qui concerne les questions liées à sa mission, le commandant de la force de l'Union européenne entretient des contacts étroits avec la Minurcat et les autorités locales, ainsi qu'avec les autres acteurs internationaux, le cas échéant. (...). »

Cette disposition se rapproche nettement de l'article 9 contenu dans l'action commune ayant initié l'opération Artémis. Le rôle du Représentant spécial de l'Union européenne est à nouveau déterminant, l'article 8 sur la « cohérence de la réponse de l'Union européenne » envisageant que le commandant d'Eufor le consulte et tienne compte de ses orientations politiques, en dehors des cas d'urgence ou lorsque « la sécurité opérationnelle prime toute autre considération ».

L'opération Eufor Tchad/RCA, à l'image de l'opération Artémis, est l'occasion pour l'Union européenne d'activer divers mécanismes lui permettant d'étayer son engagement. La Commission européenne soutient ainsi la mise en œuvre de la résolution 1778 (2007) par des programmes intégrés de réhabilitation et de relance du développement. Son intervention s'inscrit dans le cadre du mandat de la MINURCAT, fixé par la résolution touchant à la sécurité et la protection des civils, mais aussi aux droits de l'homme et à l'état de droit⁹⁰².

⁹⁰²Dans ce cadre, le Conseil de sécurité a notamment confié à la force onusienne le soin de : « Sélectionner, entraîner, conseiller et faciliter le soutien des éléments de la police tchadienne pour la protection humanitaire visée (...). Contribuer à la surveillance ainsi qu'à la promotion et à la défense des droits de l'homme, y compris en accordant une attention particulière aux violences sexuelles et sexistes, et en recommandant aux autorités compétentes les mesures à prendre, en vue de lutter contre l'impunité; (...) Aider les Gouvernements du Tchad et,

La Commission européenne mobilise, dans le cadre de l'instrument de stabilité, une somme de plus de 10 millions d'euros pour financer les différentes dépenses de la police tchadienne (baptisée Détachement Intégré de Sécurité ou DIS) soutenue par la MINURCAT et mise en place pour assurer la sécurité des réfugiés du Darfour présents sur le territoire tchadien. La Commission a également joué un rôle essentiel en contribuant largement aux travaux de la MINURCAT pour résoudre les difficultés à mettre en place un système judiciaire efficace⁹⁰³. L'aide de la Commission européenne s'est matérialisée en l'occurrence par le financement du Programme national d'appui à la justice (Prajust), à hauteur de 25 milliards d'euros au titre du dixième Fonds européen au développement⁹⁰⁴. Pour compléter l'instrument de stabilité et parfaire la mise en œuvre de la résolution 1778 (2007), la Commission européenne décide d'établir un programme d'accompagnement à la stabilisation (PAS), prévu pour la période 2008-2012, en vue de faciliter la phase de transition entre les programmes d'urgence et de développement. Le PAS est instauré pour encourager un retour volontaire mais surtout durable « des populations tchadiennes déplacées et de celles qui se sont réfugiées au Darfour Ouest »⁹⁰⁵. Quant à la République centrafricaine, un programme d'accompagnement a également été mis sur pied à l'automne 2008, le FED ayant en outre programmé une enveloppe de plus de 135 millions d'euros sur la période 2008 - 2013.

sans préjudice du mandat du BONUCA, de la République centrafricaine à promouvoir le respect de la légalité, notamment en appuyant un système judiciaire indépendant et un système juridique renforcé, en coordination étroite avec les organismes des Nations Unies ». Voy. les points 2a), e) et g) de la résolution 1778 (2007)

⁹⁰³ Selon le Secrétaire général de l'ONU, « les principales difficultés qui font obstacle à la mise en place d'un véritable appareil judiciaire dans l'est du Tchad sont l'absence de sécurité pour les magistrats, le manque criant d'équipement des tribunaux, l'insuffisance des moyens financiers et humains affectés à la justice, l'incompétence ou l'insuffisante formation des personnels judiciaires, l'impuissance des mécanismes de contrôle disciplinaire, l'ingérence des autorités administratives et de sécurité dans les questions judiciaires, le manque d'avocats, et le recours généralisé à des mécanismes de droit coutumier pour dispenser la justice, y compris en matière pénale. La MINURCAT a aidé le Gouvernement à faire face à ces difficultés, conformément aux priorités nationales énoncées dans le Programme de réforme de la justice (PROREJ). Pour cela, elle travaille en étroite collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme national d'appui à la justice (PRAJUST) financé par la Commission européenne ». Voy. le rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en république Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), 29 avril 2010, doc. n° S/2010/217, page 6 point 23

⁹⁰⁴ Décision de la commission sur le Programme d'action annuel 2008 en faveur de la république du Tchad à financer sur les ressources du 10ème Fonds européen de Développement, annexe 1, page 8, disponible sur www.ec.europa.eu

⁹⁰⁵ Délégation de la Commission européenne au Tchad, lettre d'information n°9, spécial Est du Tchad, novembre 2008, page 8

B- Un bilan mitigé qui cache de réelles évolutions des rapports institutionnels UE/ONU

La mission Eufor Tchad/RCA est à bien des égards inspirée de l'opération Artémis qui pose la base des engagements futurs de l'Union européenne. Plus encore que l'opération Artémis, Eufor Tchad/RCA a fait l'objet de commentaires sévères, pointant tour à tour les difficultés logistiques, l'insuffisance des moyens, le retard de la mise en œuvre effective de l'opération, la mobilisation hétérogène des Etats membres (et notamment l'absence de l'Allemagne et du Royaume-Uni sur le terrain) ou encore la faiblesse du mandat octroyé à l'Union européenne pour favoriser un véritable retour de la paix⁹⁰⁶.

Les difficultés, nombreuses, ne doivent pas entacher un bilan malgré tout positif. Achevée au printemps 2009, Eufor Tchad/RCA a passé le relais à la composante militaire de la MINURCAT, la MINURCAT II⁹⁰⁷, qui profite des installations déjà en place et d'une logistique bien rodée mais surtout d'une zone entièrement sécurisée. A ce titre, Eufor Tchad/RCA constitue déjà un succès, la mission confiée par le Conseil de sécurité ayant été menée à son terme. De plus, les différents acteurs en contact direct avec la force européenne ont reconnu l'efficacité du travail de l'UE qui a sécurisé les convois d'aide humanitaire et fait chuter dans le même temps le nombre d'incidents sécuritaires à l'Est du Tchad⁹⁰⁸.

Malgré les divergences inévitables dans une organisation impliquant 27 Etats membres, l'Union européenne a pu déployer une force militaire importante dans une zone étendue et particulièrement difficile d'accès. Elle a en outre déclenché des mécanismes de développement qui contribuent largement à pacifier la région compte tenu d'un climat politique complexe sur place.

⁹⁰⁶ Voy. par exemple, les commentaires de X. Zeebroek, P. Sebahara et F. Santopinto, « Darfour, Tchad, Centrafrique – Des processus de paix à l'épreuve du feu », disponible sur le site www.grip.org, ou encore l'analyse de G. Etienne, « L'opération Eufor Tchad/RCA : Succès et limites d'une initiative européenne », consultable sur www.tnova.fr. S'agissant de la complexité du financement de l'opération voy. A. -C. Marangoni, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », op.cit., pages 19 et s

⁹⁰⁷ C'est la résolution 1861 (2009) qui fixe le nouveau mandat de la MINURCAT et sa composante militaire chargée de prendre le relais d'Eufor TCHD/RCA. S/RES/1861 (2009), 14 janvier 2009

⁹⁰⁸ *L'Union européenne et les missions de la paix des Nations Unies - Réponse au rapport annuel du Conseil*, rapport présenté au nom de la Commission de défense par I. Aasted-Madsen et R. Rouquet rapporteurs, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, cinquante-septième session, op.cit., page 11, point 51

A nouveau, l'opération Eufor Tchad/RCA met en relief la nécessité d'une action coordonnée des différents acteurs impliqués, au sein de l'Union européenne comme dans les rapports avec ses différents partenaires. Si Eufor Tchad/RCA a fait ressortir quelques lacunes de la coopération de l'UE avec ses partenaires, notamment au niveau de l'échange d'informations avec l'ONU⁹⁰⁹, les avancées en la matière sont nettement perceptibles. Le rapport de la Commission défense de la défunte UEO indique à ce titre que

« le passage de témoin entre l'EUFOR Tchad/RCA et la MINURCAT II a permis d'instaurer des relations d'un type nouveau entre les deux organisations, à savoir : une mission d'enquête conjointe avant le lancement de l'EUFOR, qui a joué un rôle catalyseur pour le développement de la coopération entre les deux organisations ; l'accord technique du 27 février 2009 qui a été proposé par la suite comme modèle à suivre pour de futurs accords de coopération ; l'équipe de planification commune qui a facilité la relève. L'équipe s'est attelée à la tâche le 5 janvier 2009 à New York et dans les états-majors combinés de l'EUFOR et de l'UNDPKO. Pour préparer la relève un officier européen a été associé à la phase de planification de la MINURCAT II au siège des Nations unies. Ce qui a permis aussi à ce dernier d'acquérir des connaissances précieuses sur le fonctionnement du siège des Nations unies. De nombreux soldats de l'EUFOR sont « passés sous casques bleus » : 1877 hommes de l'EUFOR sur 2085 sont passés sous la bannière de la MINURCAT II le 15 mars 2009. »⁹¹⁰

De chacune de ces innovations, l'accord technique entre la force européenne et la MINURCAT II est révélateur de l'engagement des deux organisations dans un effort d'institutionnalisation de leur coopération. Le Secrétaire général en fait état devant le Conseil de sécurité, en avril 2009, en précisant que :

« Le 27 février 2009, la MINURCAT et l'EUFOR sont convenues (sic) du texte de l'Accord technique relatif au transfert de l'opération sur les questions opérationnelles, la protection de la force, le partage d'informations, mais aussi le commandement, le contrôle et la coordination pendant la période de transition, de sorte que le transfert entre l'EUFOR et la MINURCAT puisse s'effectuer en douceur. Conformément à l'accord, l'ONU, dans la limite de ses moyens et de ses capacités, fournira à son tour

⁹⁰⁹ A défaut d'un accord en ce sens entre l'Union et l'ONU, il semble que l'organisation mondiale « a été privée de certains éléments d'information, de renseignement et de soutien ». Voy. *L'Union européenne et les missions de la paix des Nations Unies - Réponse au rapport annuel du Conseil*, op.cit., page 12, point 64. Les rapporteurs indiquent tout de même qu'« à la suite de la passation des pouvoirs le 15 mars 2009, l'information a finalement été transmise à l'ONU et l'Etat-major de l'EUFOR a continué d'apporter son soutien à la MINURCAT pendant deux mois afin d'assurer le suivi et le bon transfert de l'expertise et de l'information. »

⁹¹⁰ Ibidem, pages 12 et 13, points 62

un appui à l'EUFOR lors de son retrait progressif, qui devrait s'achever à la fin de mai 2009 »⁹¹¹.

L'Union européenne montre une capacité à déployer des instruments normatifs et opérationnels utiles à l'organisation des Nations unies. Ces moyens compensent les carences matérielles de l'ONU autant qu'ils enrichissent les capacités de l'Union européenne à développer un dispositif de gestion de crises autonome et efficace. Ils préfigurent aussi ce que seront les opérations de maintien de la paix de demain : des actions décidées au sein de l'ONU et mises en œuvre par des entités tierces. La décentralisation du maintien de la paix est une voie irréversible ; l'incapacité de l'ONU à mener des opérations de grande ampleur semble vouée à perdurer, compte tenu de la réticence des Etats et des organisations internationales à lui fournir des moyens adaptés.

La présence de forces onusiennes sur le terrain pourrait même devenir préjudiciable à l'organisation mondiale à trop dévoiler des faiblesses récurrentes. L'intérêt des Nations unies, dans le cadre des objectifs fixés par la Charte, est de déléguer entièrement des opérations auxquelles elle aura apporté tout son poids, du point de vue de la légitimité et de la légalité par l'intermédiaire des résolutions du Conseil de sécurité. Non seulement la délégation d'opération de maintien de la paix à des organisations internationales, à l'UE en particulier, permet à l'ONU de bénéficier de la qualité de contingents nationaux habitués à opérer ensemble, mais elle implique aussi « un retour des grands pays occidentaux dans les opérations de paix de l'ONU, et ce dans des conditions satisfaisantes »⁹¹².

Toutefois, sa présence sur le terrain se justifie bien plus que par une valeur symbolique. Elle permet à des Etats disposant de moyens limités de s'engager aux côtés d'acteurs mieux équipés au sein d'une même opération dans la poursuite d'un même but.

⁹¹¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 14 avril 2009, doc. n° S/2009/199, page 6, point 23. En outre le Secrétaire général indique en conclusion que ses « remerciements vont (...) à l'Union européenne et à ses États membres pour la disponibilité dont ils ont fait preuve pour déployer l'EUFOR. C'était la première fois que l'Union européenne mettait en place un dispositif militaire relais en attendant le déploiement d'une force des Nations Unies. À cet égard, il serait très utile, dans la perspective d'actions futures, que l'ONU et l'Union européenne tirent les enseignements de cette expérience commune. Le passage d'une grande partie des effectifs de l'EUFOR sous le commandement de la force des Nations Unies a permis d'assurer la continuité, ce qui est essentiel pour garantir que le transfert d'autorité s'effectue en douceur de la force des Nations Unies »

⁹¹² A. Novosseloff, « La coopération entre l'organisation des Nations unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », AFRI 2001, page 610

Forts de la bannière des Nations unies, ces Etats ont la possibilité d'agir de conserve, le temps d'une mission et de maintenir, un tant soit peu, l'illusion d'une communauté internationale œuvrant pour la sécurité collective. L'ONU profite aussi de la crédibilité des moyens opérationnels apportés par l'UE, sachant que « si l'UE réussit par des mesures complémentaires à améliorer l'environnement de l'opération (en s'adjoignant par exemple le soutien d'autres organisations régionales ou des aides humanitaires), la combinaison UE-Nations unies pourrait alors nettement renforcer le potentiel de l'ONU sur le terrain »⁹¹³.

La lutte contre la piraterie maritime illustre parfaitement ce propos. Une nouvelle coopération a été mise en place quand il s'est agi d'assurer la protection des navires du Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies en Somalie, dans le cadre des résolutions 1814 (2008) et 1816 (2008)⁹¹⁴ du Conseil de sécurité, organisant la lutte contre la piraterie maritime. L'Union européenne met sur pied une cellule (EU Navco), en charge de coordonner les contributions apportées par les Etats membres, et décide la création d'une opération maritime dans le cadre de la PESD (devenue PSDC), l'opération Atalante. Au sein de l'ONU, la coordination de la lutte contre la piraterie est assurée par le Groupe de contact, créé par la résolution 1851 (2008)⁹¹⁵. Le Groupe est composé d'une vingtaine d'Etats (parmi lesquels huit Etats membres de l'UE) mais aussi de cinq organisations internationales, dont l'Union européenne, qui fait figure de modèle en la matière. Le Conseil de sécurité a ainsi pu se féliciter « de l'action menée par l'opération Atalante de l'Union européenne »⁹¹⁶ et des efforts déployés par le Groupe de contact⁹¹⁷.

⁹¹³ P. Schmidt, « La PESD et l'ONU : un couple parfait ? », *Politique étrangère*, vol. 70, n°3 (automne 2005), page 614

⁹¹⁴ S/RES/1814 (2008), 15 mai 2008 et S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008

⁹¹⁵ Le Conseil de sécurité « [e]ncourage tous les Etats et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes à mettre en place un mécanisme de coopération internationale pour servir de point de contact commun entre les Etats et entre ceux-ci et les organisations régionales et internationales touchant tous les aspects de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes ». S/RES/1851 (2008), du 16 décembre 2008, point 4

⁹¹⁶ S/RES/1918 (2010), 27 avril 2010

⁹¹⁷ Le Groupe de contact souhaite notamment créer un fonds international d'affectation spéciale pour appuyer ses initiatives et s'engage, en parallèle, à rechercher des solutions en vue de poursuivre plus efficacement les personnes soupçonnées d'actes de piraterie. Voy. *idem*. Voy. aussi la Conférence de presse du Groupe de contact, du 10 novembre 2010, disponible sur www.un.org

Titre 2 : L'inflation normative des instruments de lutte contre le terrorisme

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont accéléré les efforts de l'Union européenne et de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme. Le rapprochement de l'UE et de l'ONU dans ce domaine est pourtant antérieur à ces événements. Les résolutions 1193 (1998)⁹¹⁸ et 1241 (1998)⁹¹⁹ ont véritablement lancé la coopération entre les deux organisations. A partir des sanctions prises contre le régime des Taliban, l'UE va s'engager dans une production massive de normes pour répondre aux exigences du Conseil de sécurité. Jusqu'alors, la lutte contre le terrorisme international se développait « sous la pression et en tant que priorité de certains Etats, ceux effectivement et le plus durement confrontés à des actes de terrorisme sur leur territoire »⁹²⁰. Le 11 septembre 2001 marque une nouvelle façon d'aborder le terrorisme. L'Union européenne décide de donner un nouvel élan à une lutte déjà bien engagée, avec le souci permanent d'adapter ses mesures à de nouvelles menaces. Les efforts de chacun vont sans cesse rapprocher l'ONU et l'UE, animés des mêmes intentions. L'empressement avec lequel elles entendent combattre le terrorisme fait pourtant naître quelques craintes s'agissant de la protection des droits fondamentaux. Le risque d'une action trop rapide peut conduire à « sombrer dans l'approximation et l'amalgame »⁹²¹ et engendrer des effets contraires à ceux recherchés. Serge Sur pose la problématique en ces termes :

« Si d'un côté l'on prend pour cible la collectivité que ces groupes prétendent représenter, on risque de la conduire à se solidariser avec eux, on leur permet de développer leur audience et bientôt leur légitimité. (...). Si de l'autre, au nom de la lutte antiterroriste, on sacrifie des libertés, on impose toutes sortes de contraintes indiscriminées (...), on se met à ressembler à la caricature que le terrorisme prétend dénoncer, on revêt le masque qu'il veut nous imposer »⁹²².

⁹¹⁸ S/RES/1193 (1998), 28 août 1998

⁹¹⁹ S/RES/1214 (1998), 8 décembre 1998

⁹²⁰ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », op.cit., page 279

⁹²¹ J.-M. Balencie, « Le mille et un visages du terrorisme contemporain », in *Les terrorismes*, Questions internationales n°8, La documentation française, page 6

⁹²² S. Sur, « Un mal qui répand la terreur », ibidem, page 5

Si l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme s'adapte aux exigences fixées par le Conseil de sécurité (Chapitre 1), elle nécessite aussi des aménagements indispensables en vue de garantir la protection des droits fondamentaux (Chapitre 2)⁹²³.

⁹²³ Les développements et la structure de ces chapitres s'inspirent, partiellement, du mémoire de DEA intitulé : *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001*. Voy. G. Delord, *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001*, mémoire de DEA, sous la direction d'Yves Petit, Université de Strasbourg, 2005

Chapitre 1 : Une action adaptée aux exigences du Conseil de sécurité

L'émoi suscité par les attaques terroristes a engendré une réaction rapide de la Communauté internationale, sous l'impulsion des Etats-Unis. L'ampleur de la catastrophe n'a d'égal que la réponse que les américains et ses partenaires entendent apporter au terrorisme international dont la lutte devient une priorité absolue. Les attentats perpétrés aux Etats-Unis, comme ceux de Madrid et de Londres, en 2004 et 2005, vont générer une importante production normative de la part des Etats et des organisations internationales. Il s'agit « de mesures le plus souvent convergentes, mais dont certaines n'ont été qu'une simple « localisation » de celles adoptées par d'autres pays, et singulièrement les Etats-Unis »⁹²⁴, mais aussi d'accords bilatéraux ou multilatéraux faisant appel à une coopération renforcée de membres d'une communauté internationale mobilisée. Vivement encouragée par l'Organisation des Nations unies et le Conseil de sécurité, la collaboration des différents acteurs internationaux prend des allures de passage obligé pour qui veut affirmer sa position d'acteur essentiel de la scène internationale. L'Union européenne n'échappe pas à ce constat ayant rapidement compris la nécessité d'apporter sa pierre à l'édifice. Le lendemain des attentats du 11 septembre, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1368 (2001) condamnant les attaques terroristes et appelle la Communauté internationale à « redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes »⁹²⁵ (Section 1). Le 28 septembre 2001 est adoptée la résolution 1373⁹²⁶ qui donnera à l'action européenne l'impulsion attendue (Section 2).

⁹²⁴ V. Mitsilegas, « Coopération antiterroriste Etats-Unis / Union européenne : l'entente cordiale », in D. Bigo, L. Borelli, T. Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre...les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte, Paris, 2008, page 118

⁹²⁵ S/RES/1368 (2001), 12 septembre 2001

⁹²⁶ S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001

Section 1 : La résolution 1368 (2001) et l'immédiate réactivité de l'UE aux événements du 11 septembre 2001

Adoptée quelques heures après les attentats du 11 septembre 2001, la résolution 1368 (2001) s'attache à mobiliser l'ensemble de la Communauté internationale. Le Conseil de sécurité, résolu à combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité,

« *Condamne catégoriquement* dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001, Washington (DC) et en Pennsylvanie et *considère* de tels actes, comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales;

(...)

Appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes et *souligne* que ceux qui portent la responsabilité d'aider, soutenir et héberger les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces actes devront rendre des comptes; (...) *Appelle également* la communauté internationale à redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999 ».

Pour réaliser ces objectifs, les premières initiatives européennes vont s'articuler autour de deux documents. Le premier sera pris sur l'initiative du Conseil « Justice et affaires intérieures » (§1), le second sera l'œuvre du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 (§2).

§1- Les efforts consentis lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 20 septembre 2001

Neuf jours après les attentats ayant touché les Etats-Unis, les ministres de l'intérieur et de la justice de l'Union décident de mobiliser les mesures préalablement prises en matière de lutte contre le terrorisme⁹²⁷. Parmi elles, figurent les Conventions de 1995 et 1996 en

⁹²⁷ Conseil « Justice Affaires intérieures et protection civile », session extraordinaire, Bruxelles, 20 septembre 2001, doc. n°12019/01 (presse 327)

matière d'extradition entre Etats membres, celle du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que la *Task Force* des chefs de police⁹²⁸, Europol et Pro-Eurojust, prédécesseur d'Eurojust. Le retentissement des attentats est si important que l'Union européenne se dit prête à « accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et à intensifier sa coopération avec ses partenaires, en particulier les Etats-Unis »⁹²⁹.

Dans cette perspective, les objectifs principaux que le Conseil s'est fixés sont clairs. Il s'agit, en premier lieu, de remplacer l'extradition par une procédure de mandat d'arrêt européen visant à faciliter la remise des auteurs d'attentats terroristes. Dans ce cadre, les ministres s'engagent à définir communément l'acte de terrorisme en vue de l'adoption de sanctions pénales communes⁹³⁰. Selon le Conseil, s'accorder sur la notion de terrorisme permettrait de faciliter la coopération transfrontalière et de surmonter le problème posé par la double incrimination dans les affaires de terrorisme. En second lieu, les Etats membres sont invités à prendre les mesures permettant l'entrée en vigueur des deux Conventions relatives à l'extradition, et ce, dès le 1^{er} janvier 2002.

Concernant la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres, demande est faite aux Etats de la ratifier dans le courant de l'année 2002. Une initiative conjointe de la France, de l'Espagne et de la Belgique a été entreprise pour autoriser une entrée en vigueur anticipée de l'article 13 de cette Convention qui définit les modalités de constitution des équipes conjointes d'enquête. Le Conseil accueille très favorablement ce projet qui « doit notamment permettre aux autorités d'enquête et de poursuite de lutter de manière coordonnée contre le terrorisme »⁹³¹.

⁹²⁸ La Task force des chefs de police est une structure créée sur l'initiative du Conseil européen de Tampere. Elle fixe les orientations opérationnelles des services de police, permet l'échange d'informations sur la criminalité transfrontalière, et la mise en commun des différents savoir-faire

⁹²⁹ Conseil « Justice Affaires intérieures et protection civile », session extraordinaire, op.cit., page 4

⁹³⁰ Ces deux propositions étaient en cours d'élaboration au sein de la Commission quelques mois avant les attentats du World Trade Center comme cela avait été planifié par le programme de Tampere. C'est ce que rappelle le Conseil qui dit se donner « pour objectif de remplacer, dans la ligne des conclusions du Conseil européen de Tampere, l'extradition par une procédure de remise des auteurs d'attentats terroristes, basée sur un mandat d'arrêt européen ». Conseil « Justice Affaires intérieures et protection civile », session extraordinaire, op.cit., page 5

⁹³¹ L. Rinuy, « Le rôle de la coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme », RAE 2004, page 392

Pour l'essentiel, les travaux du Conseil JAI se sont concentrés autour de la coopération judiciaire, mais la coopération policière n'a pas été oubliée. En effet, la *Task Force* des chefs de police a été invitée par les ministres à coordonner les diverses actions menées par les Etats membres tout en améliorant leur collaboration. C'est ainsi que les chefs de police sont appelés à approfondir les discussions en vue « d'améliorer la coopération opérationnelle entre Etats membres et Etats tiers, coordonner les mesures mises en œuvre dans les Etats membres pour garantir un niveau élevé de sécurité, y compris en matière de sûreté aérienne et réfléchir aux missions à confier à l'équipe de spécialistes antiterroristes constituée au sein d'Europol ». Dans le même souci de renforcer la coopération policière, le Groupe « terrorisme » du Conseil est amené à réaliser un inventaire de toutes les mesures nationales prises en la matière et de développer des plans d'alerte et d'intervention en cas d'actes terroristes transfrontaliers⁹³², ce travail s'effectuant également collaboration avec Europol.

La Commission européenne est aussi mise à contribution, le Conseil l'invitant à « faire des propositions pour veiller à ce que les autorités répressives aient la possibilité d'enquêter sur des actes criminels comportant l'utilisation de systèmes de communications électroniques et de prendre des mesures contre leurs auteurs »⁹³³. De même, le Conseil sollicite la Commission pour « passer en revue la législation de l'UE pour s'assurer qu'elle contribue aux efforts de répression pour opérer un examen de la législation de l'UE afin de veiller à ce qu'elle contribue aux efforts entrepris »⁹³⁴. Concernant les contrôles aux frontières extérieures de l'Union, la Commission est chargée de proposer des mesures visant à élaborer un réseau d'échanges informatisé de renseignements relatifs aux visas, en même temps que les Etats membres sont invités à plus de rigueur dans leur délivrance⁹³⁵. Les conclusions du Conseil JAI ont consacré une partie très importante aux relations que l'UE entretient avec les Etats-Unis ; un chapitre est entièrement dédié à cette question. A cet égard, le Conseil propose aux Etats-Unis un accord négocié dans le domaine de la coopération pénale en matière de terrorisme, dans le but de « travailler en partenariat au

⁹³² Conseil « Justice Affaires intérieures et protection civile », session extraordinaire, op.cit., page 10, point 16

⁹³³ Ibidem, page 6, point 4

⁹³⁴ Ibidem, page 6 point 5

⁹³⁵ Ibidem, page 26, point 12

sein d'une large coalition pour lutter contre le fléau du terrorisme »⁹³⁶. La coopération souhaitée par l'Union couvre un champ très étendu : la sécurité dans l'aviation et les autres modes de transport, la coopération policière et judiciaire (y compris en matière d'extradition), la lutte contre le financement du terrorisme (et toute autre forme de soutien), le contrôle des exportations et non-prolifération, le contrôle aux frontières et l'accès des forces de police aux informations et échange de données électroniques. De façon concrète, les ministres entendent clairement faire d'Europol et de Pro Eurojust les acteurs principaux de cette collaboration transatlantique⁹³⁷.

Le Conseil a tout de suite réagi aux événements du 11 septembre et n'a pas hésité à activer les mesures existantes en matière de lutte contre le terrorisme. De ce point de vue, il semble évident que les attentats de 2001 et l'action du Conseil de sécurité ont, de concert, donné un nouveau souffle à la politique antiterroriste européenne. De la sorte, les initiatives de l'UE contenues dans les conclusions du Conseil du 20 septembre 2001 s'inscrivent largement dans la lignée de la résolution 1368 du Conseil de Sécurité. Mais la détermination européenne à lutter contre le terrorisme s'est aussi manifestée à travers la réunion extraordinaire du Conseil européen du 21 septembre 2001.

§2- Les apports du Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001⁹³⁸.

Réuni en session extraordinaire suite aux attentats du 11 septembre, le Conseil européen approuve un Plan d'action de lutte contre le terrorisme qui devient une de ses principales priorités⁹³⁹. Une fois encore, l'action européenne va suivre la voie des conclusions de Tampere, l'accélération des initiatives étant évidemment à rechercher dans l'émotion suscitée par la catastrophe. Ce plan doit couvrir tous les aspects de la politique

⁹³⁶ Extrait de déclaration, DAI 2001, page 835

⁹³⁷ Voy. T. L. Margue, « Les initiatives menées par l'Union européenne dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier », RDUE 2002, page 273

⁹³⁸ Conclusions du plan d'action du Conseil européen extraordinaire, Bruxelles, 21 septembre 2001, doc. n°140/01, page 1. Sur ce point, T.L Margue, « Les initiatives menées par l'Union européenne dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier », op.cit., pages 274 et s

⁹³⁹ La session extraordinaire est mise en place « afin d'analyser la situation internationale suite aux attentats terroristes aux Etats-Unis et de donner les impulsions nécessaires aux actions de l'Union européenne. Le

européenne en matière de terrorisme. Il s'organise autour du renforcement de la coopération judiciaire et policière, du développement des instruments juridiques internationaux, de l'éradication du financement du terrorisme, du renforcement de la sécurité aérienne et de la coordination de l'action globale de l'UE dans le monde.

S'agissant de la coopération judiciaire et policière de l'Union, le Conseil approuve l'instauration du mandat d'arrêt européen et le choix d'une définition commune du terrorisme. Il demande au Conseil « Justice et affaires intérieures » de préciser ses travaux pour en fixer rapidement les modalités et de dresser une liste des terroristes présumés en Europe et des organisations qui les soutiennent⁹⁴⁰. A cette fin, et pour assurer « une meilleure coopération et un meilleur échange d'informations entre tous les services de renseignements de l'Union »⁹⁴¹, le Conseil prévoit, en outre, la création d'équipes d'enquête communes. Le Conseil européen va ensuite réaffirmer les orientations relatives au rôle et à l'action dévolus à Europol⁹⁴². Tout en souhaitant un rapprochement rapide de l'institution avec les autorités américaines, il est demandé aux Etats membres de coopérer étroitement avec elle via le partage d'informations sensibles. Parallèlement, l'accent est mis sur la lutte contre le financement du terrorisme, considéré comme « un volet décisif » de lutte contre le terrorisme. Dans ce sens, les Conseils JAI et ECOFIN sont appelés à prendre les mesures adéquates pour combattre le financement des activités terroristes, en particulier la décision-cadre sur le gel des avoirs⁹⁴³. Quant aux Etats membres, ils sont invités à ratifier « d'urgence » la Convention des Nations unies sur la répression du financement du terrorisme⁹⁴⁴. Pour les Etats membres, une collaboration avec d'autres partenaires est indispensable pour mener à bien une tâche dont les origines et les moyens pour y faire face semblent clairement identifiées. En effet, pour le Conseil

« la lutte contre le terrorisme exige de l'Union qu'elle participe davantage aux efforts de la Communauté internationale pour prévenir et stabiliser les

terrorisme est un véritable défi pour le monde et pour l'Europe. Le Conseil européen a décidé que la lutte contre le terrorisme sera plus que jamais un objectif prioritaire de l'Union européenne »

⁹⁴⁰ Conclusions du plan d'action, op.cit., page 2

⁹⁴¹ Idem

⁹⁴² T.L Margue, « Les initiatives menées par l'Union européenne dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier », op.cit., pages 276

⁹⁴³ L. Rinuy, « Le rôle de la coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme », RAE 2004, page 393

⁹⁴⁴ Conclusions du plan d'action, op.cit., page 2

conflits régionaux. En particulier, l'Union européenne, en étroite collaboration avec les Etats-Unis, la Fédération de Russie et les partenaires dans le monde arabe et musulman, mettra tout en œuvre pour amener les parties au conflit au Moyen Orient à une entente durable, sur la base des résolutions des Nations Unies en la matière. »⁹⁴⁵

et d'ajouter à cette fin que

« c'est en développant la Politique étrangère de Sécurité commune (PESC) et en rendant la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) opérationnelle au plus vite que l'Union sera la plus efficace. La lutte contre le fléau du terrorisme sera d'autant plus effective qu'elle s'appuiera sur un dialogue politique approfondi avec les pays et les régions du monde où le terrorisme se développe. »⁹⁴⁶

Le nombre important des mesures à mettre en œuvre, et l'étendue des domaines concernés, ne laissent planer aucun doute quant à la volonté de l'Union européenne de venir à bout du terrorisme international. Pour optimiser son action, le Conseil européen va assurer un suivi des progrès réalisés par l'intermédiaire d'une « feuille de route reprenant l'ensemble des mesures et initiatives à mettre en œuvre ». Pour l'essentiel, ce sont les travaux entrepris par le Conseil « Justice et affaires intérieures » qui sont concernés. Il s'agit avant tout d'adopter divers instruments- des décisions-cadre essentiellement - qui permettront à Eurojust d'être opérationnel, au mandat d'arrêt européen de voir le jour, d'assurer le gel des avoirs, de déterminer les incriminations terroristes, d'assurer la répression des actes criminels comportant l'utilisation de systèmes de communication électroniques et enfin, de créer un mécanisme communautaire de coordination des interventions en matière de protection civile.

S'agissant des conventions de 1995 et 1996 sur l'extradition et de la convention en matière d'entraide pénale, il est demandé aux Etats de l'Union ne les ayant pas ratifiées de remédier au problème⁹⁴⁷. D'un point de vue opérationnel, il s'agit notamment d'assurer une meilleure coopération entre la *Task Force*, Europol et Eurojust, et de procéder à une évaluation de tous les dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme⁹⁴⁸. Quant à la

⁹⁴⁵ Ibidem., page 3

⁹⁴⁶ Idem

⁹⁴⁷ L. Rinuy, « Le rôle de la coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme », RAE 2004, page 393

⁹⁴⁸ Idem

coopération avec les Etats-Unis, elle n'a pas été oubliée puisque plusieurs mesures ont été programmées⁹⁴⁹.

Le Plan d'action fixé ce 21 septembre va servir de base au développement de l'engagement de la communauté. La multiplication et la rapidité des initiatives européennes est une réponse claire aux attentes exprimées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1368 (2001). Conformément au quatrième alinéa de celle-ci, l'Union européenne s'engage à redoubler d'efforts pour parvenir à éliminer les actes terroristes. Mais plus encore que la résolution adoptée au lendemain des attaques terroristes qui ont frappé les Etats-Unis, c'est véritablement la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001 qui va donner un coup de fouet à l'action européenne contre le terrorisme.

Section 2 : La mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) par l'Union européenne ou l'accélération de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE

La résolution 1373 (2001) adoptée à l'unanimité par les Etats membres du Conseil de sécurité constitue la véritable base de la lutte contre le terrorisme international. A ce titre, elle mérite une attention particulière. Cette résolution marque avant tout la détermination de rompre avec le « laisser-aller, voire une complaisance - dont les Etats-Unis eux-mêmes n'avaient pas été exempts d'ailleurs - face au terrorisme, qui n'était plus tolérable après l'amplitude des attentats du 11 septembre »⁹⁵⁰. Le terrorisme international est qualifié par le Conseil de sécurité (qui agit sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies) de menace à la paix et à la sécurité internationales. La lutte contre le terrorisme dépasse désormais le simple cadre du traité et se rattache à l'article 24 de la Charte qui fixe la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales.

La résolution 1373 (2001) édicte un ensemble de règles visant à parfaire la lutte contre le terrorisme et s'assimile à une convention universelle de portée générale « ne

⁹⁴⁹ E. Ruelle, « Les accords de coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique », RAE 2004, page 362

⁹⁵⁰ S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », RGDIP 2005, page 5

souffrant pas des limites *rationae materiae* qui entachent les instruments conventionnels universels déjà existants en matière de terrorisme, et dont l'entrée en vigueur pour chaque Etat n'est pas soumise à l'acceptation *ad hoc* par celui-ci »⁹⁵¹. Pour mieux comprendre l'impact de la résolution sur l'action européenne, il convient dans un premier temps de s'intéresser aux principales dispositions qu'elle contient (§ 1), pour déterminer ensuite dans quelle mesure ce texte trouve à s'appliquer dans le cadre communautaire (§ 2).

§1- Les apports de la résolution 1373 (2001) en matière de lutte contre le terrorisme

Comme le rappelle Sandra Szurek, La résolution 1373 (2001) ne crée pas d'obligations nouvelles mais incorpore dans un cadre unique toutes les obligations antérieures contenues dans différents textes et auxquels les Etats n'ont pas forcément accordé une attention suffisante (A). En revanche, pour assurer la mise en œuvre de cet ensemble normatif, le Conseil de sécurité a su innover en instaurant un Comité de suivi chargé de contrôler la bonne application de la résolution (B).

A- Les obligations contenues dans les paragraphes 1 à 3 de la résolution 1373 (2001)

Afin de mesurer l'impact de la résolution 1373 (2001) sur le dispositif européen de lutte contre le terrorisme, « [i]l convient de rappeler dans ses grandes lignes » les prescriptions que l'acte du CSNU renferme⁹⁵². Dans les deux premiers paragraphes, le Conseil de sécurité décide des mesures que les Etats membres devront intégrer dans leur ordre juridique interne. Il est décidé notamment que les Etats devront adopter les mesures nationales pour ériger « en crime la fourniture ou la collecte délibérée par les nationaux ou sur leur territoire (...) de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme »⁹⁵³. De là, découlent d'autres obligations comme celle de geler les fonds, avoirs et autres ressources de ceux liés, de près ou de loin, à l'activité terroriste.

⁹⁵¹ L. Condorelli, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », RGDIP 2001, page 834

⁹⁵² Voy. l'analyse de S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », RGDIP 2005, pages 12 et s

⁹⁵³ S/RES/1373 (2001), points 1-a et 1-b

Dans le même temps, le Conseil de sécurité décide que les Etats ne doivent prêter une assistance quelconque aux personnes impliquées dans des actes de terrorisme. Il insiste également sur la nécessité de réprimer le recrutement de membres de groupes terroristes et de stopper leur approvisionnement en armes. Les Etats devront de surcroît se prêter mutuellement assistance et assurer « l'alerte rapide d'autres Etats par l'échange de renseignements »⁹⁵⁴. Mais le Conseil de sécurité va plus loin lorsqu'il décide que les Etats doivent veiller à ce que toutes les personnes impliquées soient traduites en justice et que leurs actes soient érigés « en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales ». Et d'ajouter que la peine infligée devra être adaptée à la gravité des actes commis⁹⁵⁵.

Dans le troisième paragraphe de la résolution le Conseil de sécurité formule plusieurs demandes à l'encontre des Etats. Celles-ci concernent pour l'essentiel la coopération internationale et son renforcement (accélération des échanges d'informations opérationnelles, échange des renseignements, coopération au niveau administratif et judiciaire, etc.). L'alinéa d est de loin le plus remarquable puisque demande y est faite de devenir, dès que possible, parties aux douze protocoles et conventions internationaux relatifs au terrorisme⁹⁵⁶, ce qui crée, à première vue, une interférence avec le principe de l'autonomie de la volonté. Dans le même ordre d'idée, la simple lecture de la résolution suffit à s'interroger sur l'étendue des pouvoirs que le Conseil de sécurité s'est octroyés en adoptant ce texte ; notamment au regard des dispositions de la Charte⁹⁵⁷. Le principal reproche reposant en fait sur la nature « quasi législative » de la résolution⁹⁵⁸. Mais c'est une autre particularité qu'il faut s'attacher à développer ici. En effet, pour marquer encore un peu plus le caractère contraignant du dispositif, le Conseil de sécurité institue un organe chargé du suivi de l'application de la résolution 1373 : le Comité contre le terrorisme.

⁹⁵⁴ Ibidem, points 2 b et 2 f

⁹⁵⁵ Ibidem, point 2 e

⁹⁵⁶ La liste des conventions et protocoles internationaux et le nombre de ratifications avant les attentats du 11 septembre peuvent être consultés dans le Rapport du Secrétaire général, doc. n° A/56/160, 3 juillet 2001 pages 18 et 19

⁹⁵⁷ Voy. L. Condorelli, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », op.cit., page 835

⁹⁵⁸ A. Pellet et V. Tzankov, « L'Etat victime d'un acte de terrorisme peut-il recourir à la force armée ? », Journée franco-allemande de la SFDI, Pedone, Paris 2004, page 97

B- Une application effective de la résolution 1373 (2001) contrôlée par le CCT

Organe subsidiaire du Conseil de sécurité⁹⁵⁹, la tâche principale du CCT est donc le suivi de la mise en œuvre par les Etats des obligations qu'ils tiennent de la résolution 1373 (2001) et de celles qui viendront la compléter. Plus généralement, sa mission consiste à mettre en place au niveau international le cadre général adéquat de lutte contre le terrorisme. Le Comité est « l'organe principal de la communauté appelé à aider les Etats »⁹⁶⁰ à faire face au terrorisme. Organe unique, il se distingue des divers comités précédemment créés par l'ONU par la nature et la portée du mandat qui lui est attribué⁹⁶¹. Ce sont les quinze Etats membres siégeant au Conseil de sécurité qui assurent sa composition, ce qui a pour effet d'éliminer toute possibilité de divergences dans l'interprétation de la résolution. Parmi eux, figurent bien évidemment plusieurs Etats membres de l'Union européenne, ce qui facilite le suivi de des mesures de mise en œuvre entreprises au niveau européen.

Le CCT est assisté d'experts indépendants nommés par le Secrétaire général de l'ONU⁹⁶². Sa mission s'accomplit par programmes de travail successifs de quatre-vingt-dix jours, ce qui permet au Conseil de sécurité de savoir régulièrement où en sont les gouvernements dans l'application de la résolution. Le contrôle du Comité s'opère, en effet, par la transmission par les Etats de rapports détaillant quelles mesures ont été prises pour respecter leurs obligations. Il s'agit bien sûr des mesures législatives et réglementaires nationales contre le terrorisme, mais aussi de celles visant à la ratification des instruments nationaux évoqués auparavant⁹⁶³.

Selon le paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001), ces rapports devaient être remis avant le 6 décembre 2001. Dès la première année, le travail du Comité s'est révélé

⁹⁵⁹ Le CCT est créé en application de l'article 28 du règlement intérieur du Conseil de sécurité

⁹⁶⁰ W. Gehr, « Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité », *Actualité et droit international*, janvier 2003, page 2

⁹⁶¹ Comme le précise Sandra Szurek, le CCT ne doit pas être confondu avec le « Comité 1267 » créé par la résolution 1267 (1999) chargé du suivi des mesures prises à l'encontre des Taliban, d'Oussama Ben Laden et des groupes et personnes associés. S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP* 2005, pages 22 et s

⁹⁶² Pour plus de précisions sur leur rôle et son évolution, voy. l'article de S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *op.cit.*, idem

⁹⁶³ Idem

considérable puisque près de trois cents rapports reçus ont été traités avec réponse à la clé. L'analyse une fois effectuée, le Comité adresse, le cas échéant, diverses questions aux gouvernements les moins efficaces pour les amener à clarifier leur situation. Dans l'hypothèse où la résolution ne serait toujours pas respectée, il n'appartient pas au Comité contre le terrorisme de prendre d'éventuelles sanctions. Seul le Conseil de sécurité détient un pouvoir coercitif et peut, lorsqu'il estime nécessaire, recourir aux mesures appropriées sur la base du Chapitre VI ou du Chapitre VII de la Charte⁹⁶⁴.

Le bilan du comité est globalement positif au regard des objectifs initialement fixés. Son travail s'est révélé très efficace surtout la première année de son existence. Le Secrétaire général de l'ONU avait souligné le travail exemplaire accompli alors ; même s'il semble que « depuis, le sens de la discipline des Etats s'est progressivement émoussé et le CCT (...) a dû les rappeler à leur obligation première de faire rapport »⁹⁶⁵. L'ampleur de la tâche ne s'est quant à elle toujours pas démentie. Elle a vraisemblablement eu un impact sur la façon dont le Comité contre le terrorisme devait envisager son activité. Décidé à ne plus travailler seul, il a clairement consolidé les relations avec d'autres organisations internationales régionales ou spécialisées. Parmi elles l'Union européenne qui a manifesté son intention de respecter toutes les dispositions contenues dans la résolution 1373 (2001). Dans ce sens, l'Union européenne, entité tierce à l'ONU, a adressé dès le 12 décembre 2001 un rapport au CCT détaillant toutes les initiatives entreprises ou en cours d'élaboration.

Ce rapport intitulé « suite à donner au terrorisme » n'est pas la somme des initiatives entreprises par l'ensemble des Etats membres mais correspond aux seules mesures mises en place par l'Union en tant qu'entité. Ainsi, le rapport adressé au CCT en 2001 a été élaboré par le Conseil et la Commission, fermement décidés à mettre en œuvre les prescriptions contenues dans la résolution 1373 (2001). Il sera finalement adopté le 20 décembre 2001, et transmis au Conseil de sécurité une semaine après⁹⁶⁶. Il est important de

⁹⁶⁴ Ibidem, pages 45 et s

⁹⁶⁵ Idem

⁹⁶⁶ Voy. la lettre datée du 27 décembre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, doc. n° S/2001/1297. L'UE indique expressément que « [c]i-après figure le rapport présenté par l'Union européenne, qui

noter ici l'ensemble des mesures que l'Union européenne entend mettre en place sinon revitaliser pour mettre en œuvre ladite résolution. Ainsi, l'Union évoque tour à tour, les « recommandations spéciales sur le financement du terrorisme adoptées lors de la réunion plénière extraordinaire du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux des 29 et 30 octobre 2000 », « un règlement (règlement (CE) No 467/2001 du Conseil) prévoyant le gel de tous les fonds et autres ressources financières appartenant à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme désigné par le « Comité des sanctions contre les Taliban » », la directive anti-blanchiment, la coopération entre l'UE et Europol approuvée lors de la session extraordinaire du 20 septembre 2001, le renforcement de la capacité opérationnelle d'Eurojust et la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme⁹⁶⁷.

Décidée à inscrire l'ensemble de sa politique de lutte contre le terrorisme dans le cadre posé par la résolution 1373 (2001), l'UE indique que l'intensification de la coopération UE/USA fera partie des « mesures prises pour mettre en place un change de renseignements et une coopération dans les domaines visés au point 3 b) »⁹⁶⁸. Quant aux mesures « prises pour que les actes terroristes soient érigés en crimes graves et pour que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces acte », l'UE considère que le mandat d'arrêt européen est « destiné à se substituer aux procédures actuelles d'extradition entre les États membres de l'UE et à permettre que des personnes recherchées soient remises aux autorités judiciaires d'autres États membres de l'UE, sans vérification de la double incrimination de l'acte pour un large éventail d'infractions, pour autant que des procédures rapides de contrôle juridictionnel aient été convenues »⁹⁶⁹.

embrasse les mesures prises dans le cadre du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne. Il ne concerne pas les mesures prises individuellement par les différents États membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni) en dehors de ce cadre. Il complète donc les rapports que les États membres sont tenus de présenter en leur nom propre. Le présent rapport suit les orientations diffusées par le Président du Comité créé en vertu de la résolution 1373. »

⁹⁶⁷ Idem

⁹⁶⁸ Idem. L'UE ajoute que « des contacts établis à haut niveau ont notamment permis de renforcer la coopération policière et judiciaire entre l'UE et les États-Unis. Un accord prévoyant une coopération et un échange d'informations à caractère non personnel entre Europol et les États-Unis a été signé le 6 décembre 2001, et des négociations ont été entamées concernant un accord sur l'échange de données à caractère personnel. »

⁹⁶⁹ Idem

Toutes ces mesures sont clairement identifiées par l'Union européenne en tant qu'instruments de mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et constitueront à ce titre l'essentiel des développements ultérieurs, tant au niveau de leur élaboration que du point de vue des conséquences qui y sont attachées.

§2 : Une réponse européenne souvent plus audacieuse que l'action de l'ONU

Jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, l'Union européenne reposait sur une structure originale en piliers⁹⁷⁰. L'action de l'UE dans la lutte contre le terrorisme s'est organisée à l'intérieur de chacun d'entre eux : pour mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) de l'ONU, deux positions communes ont été adoptées le 21 décembre 2001. L'une est relative à la lutte contre le terrorisme⁹⁷¹, l'autre, à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme⁹⁷². Cadre général de la lutte antiterroriste, elles seront ensuite complétées par des mesures strictement communautaires.

Une application intégrale de la résolution 1373 (2001) a nécessité l'adoption du règlement (CE) n° 2580/2001 assurant la mise en œuvre des aspects communautaires des textes PESC, conformément à la procédure instaurée par le traité de Maastricht en vertu de l'article 228 A TCE (nouvel article 215 TFUE). A partir de cette « architecture originale à trois étages »⁹⁷³ relativement complexe, l'UE va étendre très largement son domaine d'action (A), tentant même de compenser quelques carences du dispositif onusien (B).

A- Une action de lutte contre le terrorisme au champ très étendu

L'Union européenne a principalement orienté sa politique antiterroriste autour de deux pôles. Son action consiste à accélérer la collaboration avec des pays tiers ou d'autres organisations internationales (1), pour s'attacher aussi à développer l'espace de liberté, de

⁹⁷⁰ Cf supra

⁹⁷¹ Position commune n° 2001/930/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L 344, 28 décembre 2001, pages 90 à 92. Il convient de noter ici les références expresses à la résolution 1373 (2001) aux paragraphes 2 et 5 où l'Union déclare devoir prendre des mesures supplémentaires afin de mettre en œuvre les résolutions du CSNU

⁹⁷² Position commune n° 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JO n° L 344, 28 décembre 2001, pages 93 à 96

⁹⁷³ L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », RDUE 2002, page 300

sécurité et de justice (2). En parallèle, l'Union s'efforce aussi de combler certaines carences du dispositif international de lutte contre le terrorisme (3).

1- La coopération renforcée en matière de politique extérieure⁹⁷⁴

Le renforcement de la coopération extérieure a tout de suite été une priorité pour l'Union européenne. Vivement encouragée par l'ONU, la coopération avec les pays tiers doit contribuer à améliorer l'efficacité de l'action contre le terrorisme. Si le partenariat avec les Etats Unis constitue le noyau dur de ses relations extérieures⁹⁷⁵, l'UE a aussi tenu à maintenir le dialogue avec d'autres Etats tiers (a). La démarche a aussi concerné d'autres organisations internationales (b).

a) L'intensification de la coopération avec les pays tiers

Dans un premier temps, l'Union a jugé nécessaire de relancer le processus de Barcelone initié en novembre 1995⁹⁷⁶. Ce processus qui associe à l'origine l'Union européenne à douze pays méditerranéens vise à renforcer les relations établies dans différents domaines tels que le tourisme ou l'industrie⁹⁷⁷. Une stratégie commune PESC du 19 juin 2000 a permis au terrorisme d'intégrer le renforcement de la coopération entre partenaires méditerranéens au niveau des défis sécuritaires tels que le crime organisé ou le trafic de drogue. La stratégie commune prévoit que « l'Union européenne continuera à encourager les partenaires méditerranéens à adhérer aux conventions internationales des Nations unies en matière de terrorisme ainsi qu'à se conformer à la règle selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit s'ancrer fermement dans les principes du droit international et le respect des droits de l'homme »⁹⁷⁸. C'est au printemps 2002 qu'a été amorcée la relance du processus de Barcelone sur l'initiative de la Commission. Peu satisfaite des initiatives entreprises jusque-là, celle-ci a formulé plusieurs recommandations dont deux relatives au

⁹⁷⁴ Voy. le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », 2 mars 2005, rapport déposé pour la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne par C. Philip (député), doc. n°2123

⁹⁷⁵ Cf infra

⁹⁷⁶ L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », RDUE 2002, pages 289 et s

⁹⁷⁷ Idem

⁹⁷⁸ Stratégie commune n°2000/458/PESC du Conseil, du 19 juin 2000, à l'égard de la méditerranée, JO n°L-183, 22 juin 2000, pages 5 à 11

terrorisme⁹⁷⁹. Il s'agissait notamment d'encourager les pays concernés à ratifier et à mettre en œuvre les douze conventions des Nations Unies consacrées au terrorisme international pour intensifier la lutte⁹⁸⁰. Depuis la septième conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères qui s'est tenue à Luxembourg le 30 mai 2005, le terrorisme est devenu un aspect prioritaire de la relation que l'Union européenne entretient avec les Etats méditerranéens. La relance du processus de Barcelone, sur initiative française, n'a fait que renforcer cette situation puisque l'acquis du processus de Barcelone sur lequel repose en grande partie la nouvelle Union pour la méditerranée comporte, entre autres, le programme quinquennal de la Commission européenne de 2005 et le code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme⁹⁸¹.

Lors du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004, l'UE confirme et renforce ses intentions de mieux coopérer avec les Etats tiers. Dans une déclaration sur la lutte contre le terrorisme, l'Union déclare en effet soutenir le « rôle clé des Nations Unies » et se dit prête à soutenir « l'adhésion universelle à toutes les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, aux conventions des Nations Unies sur le terrorisme et à leurs protocoles, ainsi que leur mise en œuvre intégrale »⁹⁸². Dans le souci d'assurer l'efficacité et le pragmatisme de cette coopération internationale, l'UE s'est ainsi engagée à élaborer diverses stratégies d'assistance technique afin de renforcer la capacité des pays tiers à faire face au terrorisme, leur engagement faisant l'objet d'une évaluation régulière. Plusieurs

⁹⁷⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 13 février 2002, en vue de préparer la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Valence les 22 et 23 avril 2002, SEC (2002) 159 final, non publiée. Citée par L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », RDUE 2002, page 290.

⁹⁸⁰ Sur la base de ces recommandations, un plan d'action a été élaboré en avril 2003 lors de la cinquième conférence euro-méditerranéenne réunissant les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, de l'Algérie, de l'Autorité palestinienne, de Chypre, de la Jordanie, de Malte, du Maroc, de la Tunisie et de la Turquie. Ce plan reconnaît au sein du volet politique et de sécurité l'importance d'une approche multilatérale de lutte contre le terrorisme et le renforcement progressif du volet politique par la mise en place d'une stratégie commune et par le développement de mécanismes préventifs, essentiellement diplomatiques. Voy. également L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », op.cit., page 289

⁹⁸¹ Ainsi, les chefs d'Etat ou de gouvernement « réaffirment leur condamnation du terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, ainsi que leur détermination à l'éradiquer et à lutter contre ceux qui le soutiennent; ils sont déterminés à mettre intégralement en œuvre le Code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme afin d'améliorer la sécurité de tous les citoyens dans un cadre qui assure le respect de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme, en particulier au moyen de politiques de lutte contre le terrorisme plus efficaces et d'une coopération plus étroite pour faire cesser toutes les activités terroristes, protéger les cibles potentielles et gérer les conséquences des attentats ». Voy. la déclaration commune du sommet de l'Union pour la méditerranée, Paris, 13 juillet 2008, page 8

pays prioritaires particulièrement touchés par le développement du terrorisme ont été identifiés pour mieux cibler les besoins, l'Union européenne veillant à ce que la lutte contre le terrorisme devienne un point fondamental du dialogue politique avec ces Etats tiers⁹⁸³. Le Conseil se déclare par ailleurs enclin à renforcer le dialogue avec les Etats-Unis et d'autres partenaires « pour lutter contre la menace que représente le terrorisme »⁹⁸⁴.

L'Union est fermement décidée à placer la lutte contre le terrorisme au cœur de sa politique extérieure. Pour cela, elle décide d'introduire des « clauses antiterroristes » dans chaque convention passée avec des Etats tiers. Cette initiative, inaugurée pour la première fois dans un accord passé en 2002 entre la Communauté et l'Algérie, a vocation à être généralisée à la plupart des partenaires de l'Union. La déclaration sur la lutte contre le terrorisme du 24 mars 2005 en fait l'un des principaux instruments de l'action. C'est ainsi que l'objectif stratégique visant à fortifier le consensus international et accroître les efforts déployés par la Communauté internationale dans la lutte contre le terrorisme et annexé à la déclaration envisage l'introduction « de clauses antiterrorisme opérantes dans tous les accords avec les pays tiers »⁹⁸⁵.

Aux côtés des pays du Maghreb ou de l'Asie du Sud Est, la Russie fait aussi figure de partenaire privilégié de l'UE. Quelques semaines à peine après les attentats du 11 septembre, les représentants de la Fédération de Russie et de l'Union européenne ont conjointement manifesté leur intention de combattre ensemble le terrorisme international⁹⁸⁶. Désormais, cette coopération est envisagée sous l'angle de la construction d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice et d'un espace commun de sécurité intérieure. Le Parlement européen estime pour sa part que la Russie doit jouer un rôle majeur en matière de sécurité internationale et que, au même titre que l'Union européenne, elle doit assurer une responsabilité partagée pour la stabilité mondiale. De la sorte, le Parlement encourage la poursuite « de la coopération dans le domaine de l'immigration

⁹⁸² Conseil européen, déclaration sur le terrorisme, Bruxelles, 25 mars 2004, doc. n° 7906/04, page 11

⁹⁸³ C'est par ce biais que le Maroc a pu par exemple bénéficier de la mise en place d'une unité spéciale en vue d'améliorer sa capacité à lutter contre le financement du terrorisme

⁹⁸⁴ Conseil européen, déclaration sur le terrorisme, op.cit., page 12

⁹⁸⁵ Conseil européen, déclaration sur le terrorisme, op.cit., annexe 1, page 14

illégale, l'amélioration des contrôles aux postes-frontières et l'échange d'informations sur le terrorisme et la criminalité organisée; soulign[ant], dans ce contexte, l'importance des contacts interpersonnels et leur effet bénéfique sur le développement des relations UE-Russie ». ⁹⁸⁷

b) La coopération de l'Union européenne avec les organisations internationales

Au-delà de la collaboration avec l'Organisation des Nations Unies, et en particulier son Comité contre le terrorisme ⁹⁸⁸, l'Union entretient des relations très étroites avec d'autres organisations internationales. Le 25 janvier 2005, l'UE a ainsi concrétisé sa collaboration avec Interpol par l'adoption d'une position commune relative au transfert de certaines données qui vient renforcer les échanges d'informations sur les passeports volés ou égarés, entre le Système d'Information Schengen et la base de données d'Interpol, ces faux documents étant « utilisés pour échapper à la loi et commettre des actes illicites pour mettre en péril la sécurité de l'Union » ⁹⁸⁹.

De toute évidence le volet extérieur de la politique européenne joue un rôle considérable dans un contexte où seule une action multilatérale coordonnée est susceptible d'engendrer des résultats positifs. Au niveau « interne », l'UE a également déployé des efforts très importants. Efforts qui tendent à activer la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein même de l'Union.

⁹⁸⁶ Déclaration du 3 octobre 2001 associant le Président de la Fédération de Russie, le Président de la Commission et son homologue du Conseil européen. Sur ce point, voy. L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », RDUE 2002, page 293

⁹⁸⁷ Proposition de résolution, déposée à la suite de déclarations du Conseil et de la Commission conformément à l'article 110, paragraphe 2, du règlement sur le sommet UE-Russie (31 mai – 1er juin), 9 juin 2010, doc. n° B7-0299/2010, page 3

⁹⁸⁸ Cf supra

⁹⁸⁹ Position Commune n° 2005/69/JAI du Conseil, du 24 janvier 2005, relative à l'échange de données avec Interpol, JO n° L-27, 29 janvier 2005, pages 61 et 62

2- Le volet interne de l'action européenne : un dispositif ambitieux mis en place par l'Union

Deux axes principaux peuvent être dégagés ici. La lutte contre le terrorisme à l'intérieur de l'Union a consisté pour l'essentiel à renforcer la coopération judiciaire et policière (a) et le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme (b).

a) La coopération judiciaire et policière renforcée

La création de la *Task Force* au sein d'Europol fait suite aux conclusions JAI du 20 septembre 2001⁹⁹⁰. Mise en place dès le mois de décembre 2001, elle a pour mission de mener des enquêtes pour toutes affaires liées au terrorisme, et d'analyser la menace du terrorisme islamique en Europe⁹⁹¹. C'est au niveau judiciaire que les initiatives européennes sont les plus marquées. Dans le souci « d'améliorer davantage la coopération judiciaire entre les Etats membres, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalités »⁹⁹², le Conseil du 28 février 2002 a tout d'abord institué Eurojust en tant qu'organe de l'Union. Un organe de contrôle commun est chargé de vérifier que toutes les données à caractère personnel traitées par Eurojust le soient correctement.

L'évolution la plus notable est à mettre au crédit des deux instruments adoptés en 2002⁹⁹³. Le premier est la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme⁹⁹⁴. Son objectif principal consiste notamment à rapprocher les législations nationales en la matière. Le second concerne le mandat d'arrêt européen⁹⁹⁵. Adoptée par le Conseil JAI, cette disposition avait été proposée quelques mois auparavant par la

⁹⁹⁰ Cf supra

⁹⁹¹ L'UE a toujours précisé qu'elle rejetait « tout amalgame entre les groupes de terroristes fanatiques et le monde arabe et musulman »

⁹⁹² Décision n° 2002/187/JAI du Conseil, du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO n°L-63, 6 mars 2002, page 1, point 1

⁹⁹³ Ces deux instruments seront détaillés ultérieurement

⁹⁹⁴ Décision-cadre n°2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L-164 du 22 juin 2002, pages 3 à 7

⁹⁹⁵ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres - Déclarations de certains Etats membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO n°L-190, 18 juillet 2002, pages 1 à 20

Commission, soucieuse de remédier aux lourdeurs des différentes procédures d'extradition déjà mises à l'index à Tampere. Sa vocation est de remplacer les conventions d'extradition existantes par une procédure simple et rapide. Si l'article 1^{er} § 1 donne la définition du mandat d'arrêt⁹⁹⁶, c'est l'article 2 qui en fixe le champ d'application. Trente-deux infractions graves donnent en effet lieu à « remise sur la base d'un mandat d'arrêt européen »⁹⁹⁷. Parmi elles, le terrorisme, dont la deuxième position sur la liste « atteste bien l'impact des attentats américains sur l'élaboration de la décision-cadre »⁹⁹⁸. Beaucoup se sont félicités de la mise en place de cet instrument qui doit assurer une exécution simplifiée des décisions de justice étrangères. Le but étant de « limiter à l'avenir une certaine forme de protectionnisme judiciaire qui n'a pas de place dans un ensemble tel que l'Union européenne »⁹⁹⁹. Les autorités britanniques ont ainsi émis un mandat d'arrêt européen à l'encontre de Hamdi Isaac, auteur présumé des attentats de Londres du 7 juillet 2005. Une semaine après les faits, celui-ci avait été inculpé à Rome pour « association ayant pour finalité le terrorisme international ». La Commission européenne a salué la décision prise par l'Italie d'extrader Hamdi Isaac, soulignant « l'importance stratégique des nouveaux instruments légaux développés par l'Union européenne ». Les avantages apportés par la décision-cadre ne peuvent être niés, même si elle comporte un certain déséquilibre entre liberté et sécurité¹⁰⁰⁰.

b) La lutte contre le financement du terrorisme au cœur de l'action

Depuis le 11 septembre le financement du terrorisme est au centre du combat contre le terrorisme. Au niveau international, les mesures adoptées pour contrer l'action terroriste sur le plan financier ont connu un développement sans précédent. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a constaté « les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment

⁹⁹⁶ Article 1^{er} §1 « le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un Etat et en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté »

⁹⁹⁷ Article 2§2 de la décision-cadre

⁹⁹⁸ L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme au cœur du développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », RRJ.DP 2003-I, page 970

⁹⁹⁹ P. Fauchon, « Mandat d'arrêt européen et lutte contre le terrorisme », Rapport du Sénat n° 82, 21 novembre 2001, page 21

¹⁰⁰⁰ Cf infra

d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel ».

L'action de l'Union s'oriente dans la même direction que celle engagée par l'ONU. Pour cela, elle élabore de très nombreux instruments qu'il serait vain de vouloir détailler de manière exhaustive. Parmi les plus importants, figure le protocole à la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale signé pour appliquer les décisions prises à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, notamment en matière de délinquance financière¹⁰⁰¹. Ce protocole a été institué sur l'initiative de la France et prévoit l'échange d'informations sur les données bancaires entre Etats membres pour toutes personnes faisant l'objet de poursuites pénales pour des délits à caractère financier, son objet étant « d'inscrire dans le texte de la Convention l'engagement des Etats parties à s'échanger l'information la plus complète et la plus large possible en matière bancaire »¹⁰⁰².

Le protocole contient trois parties consacrées à l'entraide en matière de comptes bancaires, les demandes complémentaires et les demandes de rejet. Les dispositions relatives aux comptes bancaires visent à améliorer l'entraide concernant les informations détenues par les banques et la possibilité pour un Etat de se procurer les informations présentant un intérêt fondamental dans le cadre d'une enquête en cours (article 1^{er}). Le protocole à la Convention du 29 mai 2000 donne la possibilité à l'Etat qui en fait la demande de se procurer des renseignements concernant des opérations réalisées sur une période déterminée sur un compte spécifié (article 2), ou sur les opérations susceptibles d'être réalisées sur un compte spécifié (article 3). L'article 4 prévoit, quant à lui, que toute entraide fournie ne sera pas portée à la connaissance du titulaire du compte bancaire ni à celle des tiers. Il est important ici de relever que les obligations contenues dans l'article 1^{er} ne concernent que certaines infractions, dont le terrorisme, ce qui constitue en soi une

¹⁰⁰¹ Rapport explicatif concernant le protocole à la Convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO n° C-257, 24 octobre 2002, pages 1 à 9

¹⁰⁰² Circulaire relative à l'applicabilité en France de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 et de son protocole du 16 octobre 2001 entre ces mêmes Etats, Bulletin officiel du Ministère de la Justice n°101 (1^{er} janvier au 31 mars 2006), page 10

exception, les conventions relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale ayant en principe un champ d'application général¹⁰⁰³.

S'agissant des informations complémentaires, les mesures prises visent à accélérer les procédures tout en les simplifiant quand une mesure complémentaire apparaît nécessaire. Elles prévoient, par exemple, l'obligation à l'autorité compétente de l'Etat requis d'informer sans délai l'autorité de l'Etat requérant qui estime devoir disposer, dans les meilleurs délais, des renseignements qu'il n'était pas en mesure de prévoir ou de spécifier dans la demande initiale. Cette obligation peut amener à ce que les informations demandées soient transmises avant même que la demande officielle ait été donnée¹⁰⁰⁴. Quant aux motifs de rejet, le protocole prévoit des dispositions limitant la possibilité de les invoquer, en interdisant, par exemple, l'opposition du secret bancaire (article 7), ou bien en établissant le principe selon lequel, aux fins de l'entraide judiciaire entre les Etats membres, aucune infraction ne puisse être considérée comme une infraction politique (article 9 § 1). Dans cette dernière hypothèse, les Etats ont la possibilité de s'opposer à ce principe par la simple formulation d'une déclaration dans ce sens (article 9 § 2). Exception : aucune dérogation n'est possible concernant les infractions terroristes.

Le 4 décembre 2001, a été adoptée une directive sur le blanchiment des capitaux dans laquelle l'Union souligne sa volonté d'aligner les dispositions européennes sur les meilleures pratiques internationales¹⁰⁰⁵. La directive « anti-blanchiment » de 2001 élargit le champ de la directive 91/308/CEE de 1991 limitée au trafic de drogues. Désormais, tous les délits graves tels que le financement du terrorisme, relèvent de la politique européenne en matière de délinquance financière. A côté de cette directive, il convient de citer le règlement du 27 décembre 2001 « gelant les avoirs et interdisant la fourniture de

¹⁰⁰³ Les infractions en cause sont les infractions punissables de quatre ans dans l'Etat membre requérant et de deux dans l'Etat membre requis, les infractions figurant dans la liste de la Convention Europol ou les infractions couvertes par les instruments relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, si elles ne sont pas déjà couvertes par la liste de la Convention Europol

¹⁰⁰⁴ Article 5 du protocole à la Convention du 29 mai 2000

¹⁰⁰⁵ Directive n°2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux JO n° L-344, 28 décembre 2001, pages 76 à 82

financements d'actifs, de ressources économiques ou de services financiers à des terroristes »¹⁰⁰⁶.

Afin de prévenir et/ou d'interdire le financement d'activités terroristes, le règlement établit une liste régulièrement révisée de personnes et entités auxquels s'appliquent les mesures en cause. Cette liste est dressée grâce aux enquêtes menées par les autorités judiciaires et policières des Etats de l'Union européenne et comprend les noms des plus grands réseaux terroristes tels que l'ETA, l'IRA ou la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa. Quant aux personnes et organisations liées à Al Qaïda, elles sont inscrites sur une liste distincte. Agissant dans le cadre fixé par la résolution 1373 (2001), le Conseil décide en effet de mettre en œuvre les résolutions 1267 (1999) et 1390 (2002) du Conseil de sécurité via le règlement 881/2002 du 27 mai 2002¹⁰⁰⁷.

Les attentats de Madrid, du 11 mars 2004, ont largement contribué à renforcer la politique européenne dans ce domaine. Ainsi, la Commission européenne a présenté un nouveau projet de directive anti-blanchiment durant l'été 2004. Son ambition est d'intégrer en droit communautaire les recommandations faites par le Groupe d'action financière sur le blanchiment (GAFI)¹⁰⁰⁸ en matière de financement du terrorisme. Le projet présenté par la Commission européenne a été approuvé par le Parlement européen au mois de mai 2005 ; la directive fut définitivement adoptée par le Conseil ECOFIN, réuni le 7 juin 2005 à Luxembourg¹⁰⁰⁹. Avec cet instrument, les Etats membres affichent l'ambition d'interdire le blanchiment de capitaux¹⁰¹⁰ et le financement du terrorisme¹⁰¹¹. L'objet de la directive est

¹⁰⁰⁶ 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, JO n° L-344, 28 décembre 2001, pages 70 et s. Voy. aussi I. Pingel, « L'action de l'Union européenne face au terrorisme », in SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Pedone, Paris 2004, page 69

¹⁰⁰⁷ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002, op.cit., pages 9 à 22

¹⁰⁰⁸ Le GAFI est un organisme intergouvernemental, créé en 1989, chargé d'élaborer diverses stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux. Pour cela, le Groupe a élaboré une quarantaine de recommandations auxquelles se sont ajoutées neuf recommandations spécifiques à la lutte contre le terrorisme

¹⁰⁰⁹ Directive n°2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO L-309, 25 novembre 2005, pages 15 à 36

¹⁰¹⁰ Selon l'article 1^{er} § 1 de la directive n° 2005/60/CE, le blanchiment de capitaux concerne : « a) la conversion ou le transfert de biens, dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans cette activité à échapper aux conséquences juridiques de ses actes; b) la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou

d'obliger les professionnels concernés à faire preuve d'une vigilance particulière à l'égard de leur clientèle. Les mesures de vigilance visées au chapitre II de la directive consistent par exemple à l'identification du client et à la vérification de son identité, l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires, ou encore l'examen des transactions conclues pendant toute la durée de cette relation d'affaires et sur l'origine des fonds¹⁰¹². La directive s'adresse en premier lieu aux professionnels de la finance, qu'il s'agisse d'établissements financiers, établissements de crédits mais aussi aux notaires, experts comptables, conseillers fiscaux, avocats, etc., ce qui a pu poser des difficultés à plusieurs égards¹⁰¹³.

Les différentes mesures prises par l'UE sont d'une ampleur sans égal au sein de la Communauté internationale. Dans une certaine mesure, l'Union a même tenté de pallier certaines déficiences de l'action de l'ONU.

B- L'Union européenne décidée à combler certaines carences du dispositif international de lutte contre le terrorisme

En raison du caractère éminemment politique de la lutte contre le terrorisme, la communauté internationale a toujours eu beaucoup de difficultés à trouver une définition du terrorisme admise par tous (1). Pourtant, la mise en place d'une structure juridique stable implique la recherche d'une définition précise, chose bien comprise par l'Union européenne (2).

de la propriété réels de biens ou des droits y relatifs [sic] dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité; c) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens en sachant, au moment de la réception de ces biens, qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité; d) la participation à l'un des actes visés aux points précédents, l'association pour commettre ledit acte, les tentatives de le perpétrer, le fait d'aider, d'inciter ou de conseiller quelqu'un en vue de le commettre ou le fait d'en faciliter l'exécution »

¹⁰¹¹ L'article 1^{er} § 4 définit le financement du terrorisme comme « le fait, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fournir ou de réunir des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre l'une quelconque des infractions visées aux articles 1er à 4 de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. »

¹⁰¹² Cf article 8 de la directive 2005/60/CE

¹⁰¹³ Cf infra

1- Les difficultés onusiennes à élaborer une définition du terrorisme

A plusieurs reprises, les instances internationales ont tenté d'apporter une définition au terrorisme, sans succès. Par l'intermédiaire du comité spécial créé en 1996 pour traiter des questions relatives au terrorisme, l'Assemblée générale des Nations unies a, depuis plusieurs années, œuvré dans la recherche de cette définition¹⁰¹⁴. En vain¹⁰¹⁵. Il apparaît clairement que la volonté quasi-unanime de lutter contre le terrorisme ne se répercute pas sur celle de trouver une définition à la notion de terrorisme. La question est éminemment politique et on observe sur ce point « une différence d'approche des pays occidentaux et des pays du Tiers Monde (...) entre les tenants de la répression du terrorisme à tous crins et les partisans de l'exception pour la violence justifiée dans le cadre des mouvements d'auto-détermination »¹⁰¹⁶. Maintes fois, l'ONU a essayé de s'extirper de ces considérations politiques quand ont été élaborées les multiples conventions internationales sur le terrorisme. Pour ce faire, on s'est contenté d'énumérer les actes terroristes sans définir le terme de façon générale. Ce qui est largement insuffisant quand il s'agit de mener un combat efficace contre le terrorisme¹⁰¹⁷.

La résolution 1373 (2001) présentée souvent (et à raison) comme le pilier de la lutte internationale contre la menace terroriste, n'a, de ce point de vue apporté aucune amélioration. L'impulsion donnée à l'action internationale suite aux attentats du 11 septembre aurait pu encourager la recherche d'une définition commune du terrorisme, mais l'émotion suscitée n'a apparemment pas suffi à surmonter les divergences politiques ; le Conseil de sécurité n'a pas voulu pousser l'audace jusqu'à imposer à la communauté internationale une définition du terrorisme pour « éviter à tout prix ce qui pouvait être une

¹⁰¹⁴ Ce comité fut mis en place par la résolution 51/210 de l'AG du 17 décembre 1996 avec pour mission principale l'élaboration d'une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosifs

¹⁰¹⁵ Le Président de l'assemblée générale de l'ONU, Jean Ping, a proposé, au mois de juillet 2005, une définition du terrorisme qui sera soumise à l'ensemble des Etats membres lors du sommet extraordinaire des Nations unies prévu du 14 au 16 septembre 2005

¹⁰¹⁶ E. Hugues, « La notion de terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique », JDI 2002 page 766

¹⁰¹⁷ Seule la Convention pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999 apporte une « ébauche » de définition

raison majeure d'échec »¹⁰¹⁸. Dans la résolution 1377 (2001)¹⁰¹⁹, le Conseil de sécurité emprunte le chemin classique suivi par l'ONU et procède à de simples énumérations d'actes de terrorisme.

Une lecture combinée des différentes résolutions du Conseil de sécurité relatives au terrorisme international (et notamment la résolution 1566 (2004)), permet de déterminer quels actes entrent dans le cadre du terrorisme. Il s'agit d'actes « multiformes », très (trop ?) variés, qui vont du financement du terrorisme aux attentats à la bombe ou aux produits chimiques, en passant par l'appui passif ou actif aux personnes ou organisations terroristes. Tout cela ne permet ni de cerner de façon satisfaisante la notion de terrorisme ni de trouver une « définition juridique qui soit suffisamment large pour être efficace et ne pas être privée de tout effet utile, mais dans le même temps assez précise et étroite pour sauvegarder les libertés individuelles »¹⁰²⁰.

De toute évidence, trouver une définition acceptée par l'ensemble de la communauté internationale apparaît extrêmement difficile. L'ONU tente malgré tout de surpasser les difficultés pour mieux délimiter le champ de son action. Au cours de l'année 2004, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à un groupe de personnalités de haut niveau d'établir un rapport sur l'ensemble des menaces à la paix, de procéder à une évaluation complète des défis futurs et de proposer les réformes nécessaires. Parmi les différentes menaces qui ont été identifiées par le groupe d'experts, le terrorisme tient évidemment une place de choix et a fait l'objet de développements très importants¹⁰²¹. Si ce rapport est intéressant à plus d'un titre, c'est la proposition visant à définir le terrorisme qu'il convient ici d'examiner.

Le Groupe d'experts considère l'absence d'une telle définition comme un obstacle important et tente d'y remédier. Il suggère de qualifier de terrorisme « tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les

¹⁰¹⁸ S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », op. cit., page 20

¹⁰¹⁹ S/RES/1377 (2001), 12 novembre 2001

¹⁰²⁰ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », in de K. Bannelier, O. Corten, B. Delcourt et T. Christakis (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, Paris 2004, page 155

Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ». Malgré la bonne volonté affichée par les personnalités de haut niveau, l'inclusion du terme « non combattant » dans la définition ne peut être du goût de tous, en raison de l'équivoque que ce terme peut à lui seul susciter.

Convaincu de la nécessité de faire adopter cette définition par l'ensemble de la Communauté internationale, le Groupe d'experts se tourne vers l'Assemblée générale des Nations Unies et lui demande de reprendre cette définition dans une « résolution de portée normative ». Dans un discours prononcé à Madrid le 10 mars 2005, le Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan exhortera tous les dirigeants du monde entier à se rallier à la définition établie par le Groupe d'experts. Si la proposition des experts a le mérite de cerner davantage la notion, elle n'en élimine pas toutes les approximations et ne la rend pas moins sujette à interprétation.

Le risque premier réside dans l'assimilation qui peut être faite entre le terrorisme et d'autres phénomènes. Cela résulte avant tout de la manière dont les Etats appréhendent le phénomène terroriste. Il existe un exemple probant au sein même de l'Union européenne. En effet, si la France exprime clairement qu'aucune assimilation entre terrorisme et crime organisé ne peut être faite, l'Allemagne de son côté lie étroitement les deux. Or, ces divergences sont nuisibles à des actions coordonnées et par conséquent à l'efficacité du combat contre le terrorisme international. Le flou actuel qui entoure la notion de terrorisme peut aussi être l' « occasion tentante de criminaliser tous les opposants gênants »¹⁰²². Sous couvert d'agir contre ce fléau, il ne faut pas que l'action engagée soit « le prétexte d'éradication de formes de pensées différentes de notre époque »¹⁰²³.

¹⁰²¹ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau disponible sur [ww.un.org](http://www.un.org).

¹⁰²² E. Hugues, « La notion de terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique », *op.cit.*, page 769

¹⁰²³ *Idem*

Tout l'intérêt de la définition mais aussi la difficulté de l'engagement contre le terrorisme est ici : être efficace dans l'action tout en fixant les limites contre l'arbitraire. A première vue, l'Union européenne a su dépasser les difficultés inhérentes à la notion de terrorisme, profitant d'une soumission moindre aux répercussions que la terminologie peut engendrer parfois.

2- Les apports de la décision-cadre du 13 juin 2002¹⁰²⁴

En adoptant la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme l'Union européenne a su franchir un cap très important. Avant son adoption, l'état des diverses législations nationales ne permettait pas de mener une action coordonnée, en raison des grandes divergences qui subsistaient entre les différentes législations des Etats membres¹⁰²⁵.

La décision-cadre est le résultat d'une prise de conscience générale de la nécessité d'harmoniser les législations nationales. Elle a pour objectif de définir le but et l'infraction terroriste tout en prévoyant un seuil minimal commun pour les sanctions applicables à ce type d'infractions. Elle fixe également les critères de compétence juridictionnelle de chaque Etat membre, le tout devant garantir une action cohérente et unifiée entre tous les Etats au moment de punir ces infractions¹⁰²⁶.

Le Conseil a retenu comme actes intentionnels pouvant porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale, ceux que l'auteur commet dans le but de « gravement intimider une population, ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentalement politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale ». Cette définition aura des implications en matière de protections des droits

¹⁰²⁴ Décision-cadre n°2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, op.cit.

¹⁰²⁵ L. Benoît, « La lutte contre le terrorisme au cœur du développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », op.cit., page 975

¹⁰²⁶ Idem. Il est clair que, contrairement à l'ONU, l'Union européenne a l'avantage de regrouper en son sein des Etats ayant un héritage commun qui facilite les initiatives collectives et tend à niveler, voire gommer, les divergences potentielles, le faible nombre d'Etats favorisant également le consensus

fondamentaux¹⁰²⁷, mais les deux premiers cas mentionnés ici ont déjà été retenus par certaines conventions de l'ONU et notamment par l'article 2 § 1^{er} b de la Convention de 1999 relative à la répression du financement du terrorisme. A ceux-ci, sont venues s'ajouter les propositions novatrices de la Commission¹⁰²⁸.

La décision-cadre définit aussi les infractions liées aux infractions terroristes et celles relatives à un groupe terroriste. Les attentats aux Etats-Unis en septembre 2001, mais aussi ceux de Madrid ou de Londres, en 2004 et 2005, ont démontré que les actes terroristes s'exerçaient quasi systématiquement grâce au soutien actif d'un groupe. Selon la décision-cadre, le groupe est une association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. Les complicités qui peuvent naître de telles associations tombent bien sûr sous le coup des lois pénales. Mais pour améliorer la prévention des actes terroristes, il fallait pouvoir agir au-delà de la simple tentative en s'attaquant aussi aux actes préparatoires. Pour ce faire, la décision-cadre incrimine la direction et la participation à un groupe terroriste et à leurs activités, « y compris en fournissant des informations ou de moyens matériels, ou pour toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe ».

Toujours dans le même objectif de rapprochement des législations pénales, la décision stipule que les sanctions pénales attachées à ce type d'infractions devront être à la fois effectives, proportionnées et dissuasives. Il est demandé aux Etats membres de retenir un seuil minimal pour les infractions ainsi définies. L'article 5 § 3 dispose que ces peines

¹⁰²⁷ Cf infra

¹⁰²⁸ L'article 1 alinéa 1er de la décision-cadre n°2002/475 définit l'infraction terroriste comme suit : « a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort; b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne; c) l'enlèvement ou la prise d'otage; d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables; e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises; f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement; g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines; h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines; i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h) »

ne sauraient être inférieures à quinze ans d'emprisonnement pour la direction d'un groupe terroriste et huit ans pour la participation à ses activités. L'harmonisation ne touche que les infractions relatives à un groupe terroriste. Pour le reste, les Etats membres se doivent de retenir dans leur législation des peines plus sévères que celles prévues pour des faits identiques commis sans mobile terroriste.

L'apport principal de la décision-cadre du 13 juin 2002 réside essentiellement dans l'adoption d'une définition commune¹⁰²⁹ qui permet la poursuite des infractions terroristes de manière cohérente et unifiée sur l'ensemble du territoire de l'Union. Le texte adopté par le Conseil est le premier instrument international qui définit un acte terroriste. Les Conventions des Nations Unies ont, elles aussi, tenté quelques approches, mais de façon moins convaincante que la décision-cadre. Cette norme a aussi l'avantage d'être plus efficace qu'une convention, vu sa vocation à être transposée en droit interne.

Les attentats du 11 septembre ont donné une impulsion considérable à la politique européenne. L'apparition d'une nouvelle forme de terrorisme a en effet contraint l'Union européenne à adapter un arsenal qui, jusque-là, n'avait pas produit les résultats escomptés. Le renforcement notable de son dispositif antiterroriste a permis à l'UE de répondre en grande partie aux exigences posées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Privilégiant le renforcement de la coopération policière et judiciaire, et la consolidation de ses relations extérieures, l'UE n'a pas pour autant négligé les autres politiques communes, comme en attestent les mesures relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent ou le gel des fonds et avoirs financiers des personnes liées au terrorisme. L'engagement européen à combattre le terrorisme a su tirer profit du climat propice à la mise en place d'un espace pénal qui soulève toutefois des interrogations sur l'équilibre entre sécurité et droits fondamentaux.

¹⁰²⁹ Cf infra

Chapitre 2 : La nécessaire adaptation des instruments de lutte contre le terrorisme à la protection des droits fondamentaux

« Par leur nature, les actes terroristes sont de graves violations des droits de l'homme. Par conséquent, rechercher la sécurité aux dépens des droits de l'homme fait preuve d'un manque de prévoyance et constitue une contradiction en soi qui, à long terme, est vouée à l'échec. (...). Nous devons fonder la lutte contre le terrorisme sur une coopération aussi large que possible, en encourageant les organisations sous-régionales, régionales et internationales à conjuguer leurs efforts dans une campagne commune. Pour vaincre une menace transnationale aussi insaisissable que le terrorisme, il est indispensable de coopérer ».

Cette citation est extraite d'un discours prononcé par le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, à l'occasion de la célébration de la première année d'activité du Comité contre le terrorisme, institué par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité¹⁰³⁰.

La déclaration du Secrétaire général de l'ONU, qui intervient plus d'un an après l'adoption de la résolution du Conseil, résonne comme une prise en compte soudaine des impératifs liés au respect des droits de l'homme, même si elle rappelle les objectifs dans lesquels l'ONU souhaite engager son action et avec elle, celle des Etats membres et des organisations de diverses natures. Le discours du Secrétaire général témoigne de l'indispensable nécessité de réaliser une action à la fois efficace et cohérente. Cependant, le Conseil de sécurité a souvent fait l'impasse sur les exigences afférentes aux droits fondamentaux, ce qui pouvait entraîner « de graves remises en cause des acquis normatifs »¹⁰³¹. Dans un premier temps, l'Union européenne a hérité des insuffisances des résolutions du Conseil de sécurité (Section 1), comme l'illustre de façon éclatante la coopération avec les Etats-Unis (Section 2). Ces lacunes ont pu être partiellement compensées par des apports textuels et jurisprudentiels importants (Section 3).

¹⁰³⁰ Communiqué de presse, SG/SM/8417, 4 octobre 2002

¹⁰³¹ S. Szurek, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », op.cit., page 13

Section 1 : L'Union européenne face aux lacunes du dispositif international de lutte contre le terrorisme en matière de droits de l'homme

Le faible intérêt du Conseil de sécurité de l'ONU à l'égard des droits fondamentaux a entraîné des conséquences fâcheuses sur le dispositif européen de lutte contre le terrorisme international. En élaborant les résolutions relatives à la lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité a fait montre d'un empressement qui n'a pas joué en faveur d'une protection suffisante des droits fondamentaux (§1). La réaction tardive de l'ONU à se positionner sur ce terrain emporte des conséquences non négligeables sur la lutte contre le terrorisme menée par l'Union européenne (§2).

§1- Les faiblesses du Conseil de sécurité dans son engagement vis-à-vis des droits de l'homme

A l'origine, le Conseil de sécurité n'a pas tenu compte des implications que les mesures adoptées pouvaient engendrer sur les droits fondamentaux des individus (A). Par l'intermédiaire du Comité contre le terrorisme, l'organe exécutif de l'ONU a finalement consenti quelques efforts, qui ont rapidement révélé l'étendue de leurs limites (B).

A- Une démarche lacunaire vis-à-vis de droits de l'homme

La lecture de la résolution 1373 (2001) ne permet de trouver quasiment aucune référence aux droits de l'Homme pourtant traditionnellement reconnus et défendus par l'Organisation des Nations Unies. Seul le point f) du troisième paragraphe en fait mention. Il est demandé aux Etats de prendre les mesures appropriées, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'Homme, pour s'assurer que les demandeurs d'asile n'ont pas participé ou perpétré des actes terroristes avant de leur octroyer le statut de réfugié. Le contexte qui entoure l'adoption de la résolution n'est certainement pas étranger à cette attitude, il ne fait aucun doute que le Conseil de sécurité « s'en est tenu à une approche répressive et sécuritaire du terrorisme, parant au plus urgent en calquant

l'essentiel de sa réaction sur les caractères mêmes des attentats du 11 septembre et les conditions dans lesquelles ils avaient été commis »¹⁰³².

L'absence de référence au respect de ces droits comme condition d'application d'un texte qui constitue le véritable pilier de la lutte internationale contre le terrorisme est regrettable. Le risque est grand, dans ces conditions, de voir la mise en œuvre de la résolution entachée de graves atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. La détermination parfois sans borne de certains Etats (avec à leur tête les Etats unis et le Royaume Uni) à vouloir éradiquer à tout prix le terrorisme n'incite guère à l'optimisme. Surtout lorsque ceux-ci s'accordent à penser que « le premier des droits fondamentaux est le droit à la sécurité », ce qui est assurément une « source de dérives incontrôlées et incontrôlables »¹⁰³³.

Beaucoup d'Etats membres des Nations unies se sont émus de cette insuffisance et des conséquences néfastes qu'elle pouvait engendrer. Il faudra attendre l'adoption de la résolution 1456 (2003) pour que le Conseil de sécurité réponde à l'inquiétude manifestée. Le paragraphe 6 du texte rappelle que « lorsqu'ils prennent des mesures quelconques pour combattre le terrorisme, les Etats doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les mesures adoptées devant être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés ainsi qu'au droit humanitaire »¹⁰³⁴.

Puisque la lutte contre le terrorisme international passe inévitablement par la mise en place d'un dispositif législatif répressif, il est souhaitable d'accompagner ce cadre juridique d'instruments qui garantissent une protection maximale aux individus. Les Etats sont souvent amenés à prendre des mesures restrictives de droits. Pour éviter tout glissement visant à réprimer des activités légitimes sous couvert de lutte antiterroriste, il est

¹⁰³² Idem

¹⁰³³ Y. Gautier, « La lutte de l'Union contre le terrorisme : vers l'équilibre, enfin ? », Europe, novembre 2001, page 3

¹⁰³⁴ S/RES/1456 (2003), 20 janvier 2003

indispensable de pouvoir prévenir les abus éventuels. C'est ici que doit pouvoir intervenir le Comité contre le terrorisme institué par la résolution 1373 (2001)¹⁰³⁵.

Dans une déclaration faite devant le CCT à l'automne 2002, le Haut-Commissaire Sergio Vieira de Mello s'était ému de la mise en place par un certain nombre d'Etats de législations antiterroristes dont le champ d'application trop large faisait craindre la répression d'activités entreprises dans le seul exercice de droits civils et politiques fondamentaux. Il se dit, « convinced that the best – the only – strategy to isolate and defeat the terrorism is by respecting human rights, fostering social justice, enhancing democracy and upholding the primacy of the rule of law »¹⁰³⁶.

B- Des efforts limités dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits de l'homme

L'adoption de la résolution 1535 (2004) relative à la revitalisation du Comité contre le terrorisme va faire un pas dans cette direction¹⁰³⁷. Un rapport du CCT avait fait état de la nécessité de revitaliser le Comité via une refonte de ses structures et des différentes procédures auxquelles il était soumis jusqu'alors, le but étant d'assurer un meilleur suivi de la résolution 1373 (2001)¹⁰³⁸. Ce rapport prévoyait notamment la mise en place d'une Direction exécutive dont le plan d'organisation comptait un bureau de l'évaluation et de l'assistance technique en charge « d'assurer la liaison avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et les autres organisations s'occupant des droits de l'homme pour les questions relatives à la lutte antiterroriste »¹⁰³⁹. Sur cette base, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1535 (2004) et décide la création de la Direction exécutive

¹⁰³⁵ Cf supra

¹⁰³⁶ Déclaration de Sergio Vieira de Mello, Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, présentée devant le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité, 21 octobre 2002, disponible sur <http://www.un.org/en/sc/ctc/documents/HC.htm>

¹⁰³⁷ Le Conseil de sécurité rappelle dans la résolution 1535 (2004) les obligations contenues dans la résolution 1456 (2003) et indique que « dans toute mesure prise pour combattre le terrorisme, ils doivent veiller au respect de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international et que les mesures adoptées doivent être conformes au droit international, en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés, ainsi qu'au droit humanitaire »

¹⁰³⁸ Revitalisation du Comité contre le terrorisme, doc. S/2004/124, page 2

¹⁰³⁹ Ibidem, page 6. Le Comité avait dans un premier temps refusé les services du Haut-commissaire aux Nations Unies avant de se raviser, conscient de la nécessité d'entretenir avec celui-ci les liens les plus étroits

du CCT et du plan d'organisation prévu dans le rapport du Comité de 2004, donnant du même coup un nouvel élan à la protection des droits de l'homme.

Le 25 mai 2006, le CCT décide en outre que la Direction exécutive devra appliquer une série de directives en rapport direct avec les droits de l'homme :

« - Fournir des conseils au Comité, notamment pour le dialogue qu'il entretient avec les Etats sur l'application de la résolution 1373 (2001) et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit humanitaire, dans le contexte de l'identification et de l'adoption de mesures efficaces afin d'appliquer la résolution 1373 (2001);

- Conseiller le Comité sur les moyens de s'assurer que les mesures prises par les Etats pour appliquer les dispositions de la résolution 1624 (2005) ne sont pas contraires aux obligations qui leur incombent au regard du droit international, en particulier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit humanitaire;

- Assurer la liaison avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et, autant que nécessaire, avec d'autres organismes de défense de ces droits, pour ce qui est des questions liées à la lutte contre le terrorisme. »¹⁰⁴⁰

L'implication de la Direction exécutive du CCT dans le respect des droits de l'homme s'est renforcée depuis l'adoption de la résolution 1805 (2008)¹⁰⁴¹. Le Conseil de sécurité y salue les propositions contenues dans le plan d'organisation révisé de la direction exécutive du CCT créant cinq groupes techniques dont la tâche consiste à débattre et décider de normes et de méthodes communes dans leurs domaines respectifs tout en organisant à intervalle régulier des séances d'informations, notamment en matière de droits de l'homme. Le plan révisé prévoit, dans ce cadre, la mise en place d'un groupe sur la résolution 1624 (2005) prise pour étendre le champ de la lutte contre le terrorisme. Il précise que :

« La création du groupe sur la résolution 1624 (2005) et le respect des droits de l'homme s'agissant de la lutte contre le terrorisme permettrait à la Direction exécutive de contribuer aux travaux du Comité sur la façon dont il

1040 Voy. Conclusions for policy guidance regarding human rights and the CTC, policy guidance PG.2 (adopted under silence procedure on 25 May 2006), disponibles sur <http://www.un.org/en/sc/ctc/documents/pg25may06>.

¹⁰⁴¹ S/RES/1805/2008

pourrait aider les États Membres à faire face aux problèmes soulevés par la résolution 1624 (2005), notamment l'incitation au terrorisme et le dialogue interculturel. En outre, elle répondrait aux préoccupations exprimées par le Comité en plusieurs occasions, notamment dans son examen global de la Direction exécutive (voir S/2006/989), et par le Conseil de sécurité, tout dernièrement dans sa résolution 1787 (2007), dans laquelle il prie les États Membres de veiller à ce que toutes les mesures qu'ils prennent pour lutter contre le terrorisme soient conformes à toutes les obligations que leur impose le droit international, et également conformes au droit international, en particulier le droit international relatif aux droits de l'homme, le droit international des réfugiés et au droit international humanitaire »¹⁰⁴².

Ainsi, il paraît essentiel que le CCT ne limite pas son action à vérifier la bonne application de la résolution 1373 (2001) et des conventions internationales relatives au terrorisme de façon stricte. Il aurait été en effet surprenant que la mission du Comité contre le terrorisme se cantonne à contrôler l'application de certaines dispositions indépendamment des implications que celles-ci génèrent.

De ce point de vue, en s'intéressant au respect des droits fondamentaux à travers la mise en œuvre de ces textes, le Comité remplit pleinement la mission initiale que lui a confiée le Conseil de sécurité qui s'est, au départ, empressé de répondre aux attaques du 11 septembre sans prendre suffisamment en compte l'aspect des droits fondamentaux. L'Union européenne a, semble-t-il, emprunté le même chemin, dans un empressement général à se doter rapidement de moyens juridiques adéquats. La prise en compte essentielle de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est apparue que plus tard.

§2- Les implications sur les principaux instruments du dispositif européen de lutte contre le terrorisme

Les attentats du 11 septembre ont accéléré l'adoption de normes en vue de lutter efficacement contre le terrorisme international. Or, la situation d'urgence qui entoure leur élaboration a eu une répercussion importante sur la prise en compte des droits

¹⁰⁴² Lettre datée du 7 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, doc. n° S/2008/80, point 19, pages 8 et 9

fondamentaux. Les décisions-cadre relatives à la lutte contre le terrorisme (A), au mandat d'arrêt européen (B), ou la directive « anti-blanchiment » (C) sont les instruments les plus topiques de cette situation.

A- L'exemple de la décision-cadre sur la lutte contre le terrorisme¹⁰⁴³

La recherche d'une définition commune du terrorisme est l'apport principal de ce texte. Lors des discussions qui ont précédé son adoption, certains Etats membres ont souhaité une définition suffisamment précise pour que ne soient pas menacées certaines activités sans lien avec le terrorisme (alter-mondialistes, syndicats, mouvements écologistes, etc.). A cet effet, il a été précisé dans les considérants introduisant la décision que :

« [R]ien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme visant à réduire ou entraver des droits et des libertés fondamentales telles que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache »¹⁰⁴⁴.

L'article 1^{er} alinéa 2 et la déclaration annexée à la décision-cadre sont venus, a priori, réduire les risques d'abus potentiels. Selon l'article 1^{er} alinéa 2 en effet, la décision-cadre « ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne »¹⁰⁴⁵. Dans le même temps, les Etats membres

¹⁰⁴³ Décision-cadre n°2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, op.cit.. Il convient de rappeler que la décision-cadre est énuméré dans le rapport remis au CCT par l'UE en décembre 2001 comme mesure prise en application de la résolution 1373 (2001), voy. la lettre datée du 27 décembre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, op.cit., page 7

¹⁰⁴⁴ Considérant 10 de la décision-cadre précitée

¹⁰⁴⁵ L'article 6 TUE dispose avant l'adoption du Traité de Lisbonne que « 1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres. 2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. 3. L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres. 4. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques

réservent le cas d'actes commis par une certaine catégorie de personnes, supposées ayant agi à des fins salvatrices.

Pour les Etats membres, la décision-cadre ne concerne que « les actes qui sont considérés par tous les Etats membres de l'Union européenne comme des infractions graves à leur législation pénale, commises par des individus dont les objectifs constituent une menace pour leurs sociétés démocratiques respectueuses de l'Etat de droit et pour la civilisation sur laquelle ces sociétés sont fondées ». Et d'ajouter qu'« on ne saurait, sur son fondement, faire valoir que le comportement de ceux qui ont agi dans le but de préserver ou de rétablir ces valeurs démocratiques, comme cela a été notamment le cas dans certains Etats membres durant la deuxième guerre mondiale, pourrait être aujourd'hui considéré comme ressortissant à des actes 'terroristes' ». Et de conclure que la décision-cadre « ne peut pas non plus être prise comme fondement pour inculper de terrorisme des personnes exerçant leur droit fondamental d'exprimer leur opinion, même si elles commettent ce faisant des infractions »¹⁰⁴⁶.

Malgré ces précautions, certains dangers potentiels subsistent. La définition du terrorisme est un progrès considérable pour la lutte engagée par l'Union¹⁰⁴⁷. Mais reconnaître l'importance de la contribution européenne ne doit pas pour autant empêcher une analyse critique de l'initiative entreprise. Si la définition est une avancée, notamment au regard de ce que propose l'ONU, l'utilisation de certains termes ne permet pas d'être pleinement satisfait.

Pour qualifier l'acte terroriste, la décision-cadre fait en effet référence aux actes commis dans le but de « *gravement* intimider une population, ou de contraindre *indûment* des pouvoirs publics ou une organisation internationale ». Le choix des adverbes utilisés peut laisser perplexe en raison de leur « nature éminemment relative »¹⁰⁴⁸. Le texte continue en se référant aux actions pouvant « détruire les structures fondamentalement politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales (...) », ce qui prête à une large

¹⁰⁴⁶ Déclaration 109/02 annexée à la décision-cadre 2002/475/JAI, doc. n° 15532/02, annexe II, page 19

¹⁰⁴⁷ Cf supra

¹⁰⁴⁸ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », op.cit., page 167

interprétation de la part des Etats et multiplie d'autant les possibilités de dérives¹⁰⁴⁹. Même la déclaration des Etats membres annexée à la décision-cadre ajoute une forte subjectivité à un texte censé être objectif puisque posant la définition d'un terme aux contours déjà flous. Or, il est raisonnable d'attendre un encadrement juridique plus circonscrit de la part d'une disposition qui vise à mettre en place des moyens répressifs au sein de chaque Etat ; et de laisser moins de place à toute subjectivité d'où « découle la principale impasse à laquelle on se trouve confronté lorsqu'il s'agit de terrorisme, à savoir l'application sélective du terme illustrée par la formule « le terrorisme de l'un n'est pas le terrorisme de l'autre » »¹⁰⁵⁰.

Suite à l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1624 (2005) qui vise à réprimer l'incitation à commettre des infractions terroristes et à recruter des terroristes, le Conseil apporte certaines modifications à la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme sans lever tout à fait les imperfections décrites précédemment. Il s'agit d'élargir le champ de l'article 3 relatif aux infractions liées aux activités terroristes. Celui-ci ne concernait à l'origine que le vol aggravé, le chantage, ou l'établissement de faux document en vue de réaliser les infractions terroristes énoncées à l'article 1 de la décision-cadre. La modification consiste à y ajouter la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, en prenant soin de préciser que pour « qu'un acte soit punissable comme le prévoit le paragraphe 2, il

¹⁰⁴⁹ L'article 1 alinéa 1er de la décision-cadre 2002/475 définit l'infraction terroriste comme suit : « a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort; b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne; c) l'enlèvement ou la prise d'otage; d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables; e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises; f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement; g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines; h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines; i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h) »

¹⁰⁵⁰ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », op.cit., page 169

n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise »¹⁰⁵¹. Cette dernière phrase ajoute à l'insécurité juridique en raison de l'absence de limites claires à ce que constitue la simple intention de commettre l'infraction terroriste.

A première vue, le seul apport de la décision est à mettre au crédit d'un article sur les principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression qui mentionne que « la présente décision-cadre n'a pas pour effet d'obliger les Etats membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression, en particulier à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles ou des règles régissant les droits et responsabilités de la presse ou d'autres médias ainsi que les garanties de procédure en la matière, lorsque ces règles portent sur la détermination ou la limitation de la responsabilité »¹⁰⁵². La lecture de la disposition laisse pourtant perplexe puisqu'il s'agit seulement de préciser que la décision n'oblige pas les Etats membres à se munir de normes contraires à la liberté d'expression. Il aurait été plus utile dans l'intérêt d'une meilleure protection de cette liberté de veiller à ce qu'elle soit entièrement protégée.

B- Le Mandat d'arrêt européen en tant que mesure d'application de la résolution 1373 (2001)¹⁰⁵³

L'élaboration du mandat d'arrêt européen a suscité beaucoup de craintes quant à une protection efficace des droits et libertés fondamentales (1). Les décisions prises par juridictions nationales des Etats membres rendent compte des incertitudes qui entourent le dispositif (2).

¹⁰⁵¹ Décision-cadre n°2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre n° 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L 330, du 9 décembre 2008, pages 21 à 23. Il faut noter ici que le point 8 fait référence à la résolution 1624 (2005)

¹⁰⁵² Article 2 de la décision-cadre précitée

¹⁰⁵³ Décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, op.cit.. Le mandat d'arrêt européen est cité par l'Union en tant que « mesures (...) prises pour que les actes terroristes soient érigés en crimes graves et pour que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes », mesure d'application de la résolution 1373 (2001). Voy. le rapport de l'Union européenne au CCT créé en vertu du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4385e séance le 28 septembre 2001, op.cit., page 7

1- Les inquiétudes suscitées par le dispositif mis en place

La décision-cadre relative au mandat d'arrêt et aux procédures de remise entre Etats membres est sans aucun doute un outil essentiel pour la politique antiterroriste de l'Union. Mais ce « bijou de la couronne »¹⁰⁵⁴ soulève quelques inquiétudes légitimes.

Le mandat d'arrêt européen est né de la volonté des Etats membres exprimée lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 de supprimer la procédure d'extradition des personnes essayant d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et d'accélérer les procédures d'extradition des personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions¹⁰⁵⁵. Le mandat d'arrêt européen est défini par l'article 1 § 1 de la décision-cadre du 13 juin 2002 comme « une décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté ».

Le mandat d'arrêt est applicable selon les termes de l'article 2 § 1 à une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ou une mesure de sûreté ayant, au moins, une durée de 4 mois ou à une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement ou une mesure de sûreté d'un maximum supérieur à un an est prévue. La particularité du mandat d'arrêt repose avant tout sur l'article 2 paragraphe 2 qui prévoit la suppression de la double incrimination pour toute une série d'infractions spécifiquement énumérées, au premier rang desquelles le terrorisme¹⁰⁵⁶. La double incrimination consiste à ce que

¹⁰⁵⁴ A. Vittorio, Commissaire européen chargé de la JAI, Le Monde, 3 juin 2004

¹⁰⁵⁵ Lors du Conseil européen de Tampere, le Conseil européen « engage les Etats membres à ratifier sans tarder les conventions d'extradition de l'UE de 1995 et 1996. Il estime que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du traité UE. Il convient également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable. Le Conseil européen invite la Commission à faire des propositions à ce sujet, à la lumière de la Convention d'application de l'accord de Schengen ». Voy. Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la Présidence, doc. n° 200/1/99, point 35

¹⁰⁵⁶ Les infractions visées sont : la participation à une organisation criminelle, le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs, la corruption, la fraude, y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes au sens de la convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, le blanchiment du produit du crime, le faux monnayage, y compris la contrefaçon de l'euro, la cybercriminalité, les crimes contre l'environnement, y compris le trafic illicite d'espèces animales menacées et le trafic illicite d'espèces et d'essences végétales

l'infraction en cause soit incriminée de manière comparable dans la législation des Etats concernés, ce qui pouvait effectivement constituer un frein à l'extradition. Désormais, s'agissant des trente-deux cas prévus par la décision-cadre, il suffit que l'infraction soit punissable dans l'Etat demandeur pour que l'extradition puisse être envisagée. Or, la double incrimination des infractions est « érigé en principe cardinal par les différents instruments internationaux relatifs à la matière de l'extradition »¹⁰⁵⁷.

La double incrimination commande, en effet, à l'Etat requis d'opérer certaines vérifications et notamment le fait que la remise n'entraîne aucune violation des droits de la personne sujette à la demande d'extradition. La suppression de la double incrimination ne permet donc plus à l'Etat requis de contrôler la démarche engagée par l'Etat demandeur et empêche l'harmonisation des législations pénales des Etats membres. En effet, la double incrimination imposait que l'Etat requis et l'Etat demandeur punissent de la même manière le comportement en cause de sorte que « l'Etat requis n'extrade la personne concernée que si les mêmes faits, sous la même qualification, encourant les mêmes peines avec les mêmes garanties procédurales et au vu des mêmes charges »¹⁰⁵⁸. A ce titre, la suppression de la double incrimination pour les trente-deux infractions énumérées fait apparaître la décision-cadre « comme ayant tendance à privilégier le droit le plus répressif »¹⁰⁵⁹.

La suppression de la double incrimination pour une certaine catégorie d'infractions découle du principe de la reconnaissance mutuelle sur lequel repose le mandat d'arrêt

menacées, l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, l'homicide volontaire, les coups et blessures graves, le trafic illicite d'organes et de tissus humains, l'enlèvement, séquestration et prise d'otage, le racisme et la xénophobie, les vols organisés ou avec arme, le trafic illicite de biens culturels, y compris antiquités et œuvres d'art, l'escroquerie, le racket et l'extorsion de fonds, la contrefaçon et le piratage de produits, la falsification de documents administratifs et trafic de faux, la falsification de moyens de paiement, le trafic illicite de substances hormonales et autres facteurs de croissance, le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives, le trafic de véhicules volés, le viol, l'incendie volontaire, les crimes relevant de la juridiction de la Cour pénale internationale, le détournement d'avion ou de navire, le sabotage

¹⁰⁵⁷ P. Monville, « Le mandat d'arrêt européen : remise en cause du mécanisme de simple remise », JTDE 2003, page 170

¹⁰⁵⁸ S. Bot, *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Paris, 2009, page 158

¹⁰⁵⁹ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », op.cit., page 187. Contra, Sophie Bot explique que le maintien de la double incrimination ne s'impose plus par le fait que « tout Etat membre est soumis au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent non seulement de la Convention européenne, de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, mais également de la Charte des droits fondamentaux, l'ensemble de ces Etats partage donc des valeurs communes et offre des garanties procédurales équivalentes à leur citoyen ». La France semble pourtant bien plus souvent condamnée par la Cour EDH que ses

européen. Le dixième considérant du préambule de la décision-cadre dispose que « le mécanisme du mandat d'arrêt repose sur un degré de confiance élevé entre les Etats membres ». Or, poser le principe de confiance mutuelle, suppose le respect des droits fondamentaux par chaque Etat membre de l'Union européenne. S'il est permis de penser que ce postulat n'est « pas de mise lorsqu'il s'agit des droits fondamentaux »¹⁰⁶⁰, il faut aussi regretter qu'aucune procédure de contrôle spécifique visant à les faire respecter n'ait été expressément instaurée dans le corps même de la décision. La confiance mutuelle peut poser problème à d'autres égards. En effet, le principe tel qu'il est énoncé doit s'appliquer sans tenir compte des différences - pourtant nombreuses - entre les législations pénales. Au niveau procédural, la reconnaissance mutuelle implique en effet une confiance des Etats entre eux alors que chaque procédure n'offre pas les mêmes assurances en matière de protection des droits. Avec le risque évident de « niveler par le bas le niveau de garantie procédurale »¹⁰⁶¹.

Un autre motif d'inquiétude réside dans la suppression du contrôle politique et administratif au profit du seul contrôle judiciaire. Le rôle traditionnellement important dont disposent les Etats en matière d'extradition est ici dévolu à la seule autorité judiciaire. Avec le mandat d'arrêt européen, l'intervention des instances politiques disparaît, le seul contrôle judiciaire ne porte « plus que sur la régularité formelle du document »¹⁰⁶². Si cette dépolitisation comporte quelques avantages en permettant une simplification du contentieux de l'extradition, la difficulté tient à l'incertitude de l'impact de cette « judiciarisation » du mandat d'arrêt européen sur le respect des droits fondamentaux. Beaucoup se sont inquiétés de la suppression de quelques procédures assurant une protection en matière des droits fondamentaux dans l'Etat requis et du caractère automatique pris par l'extradition du fait de l'entière mainmise du pouvoir judiciaire. La Commission européenne se félicite pourtant de cette dépolitisation de l'extradition, « gage d'une plus grande efficacité, la décision-cadre limit[ant] les motifs de refus de remise entre

voisins européens ce qui contredit au moins partiellement cette analyse. Voy. S. Bot, *Le mandat d'arrêt européen*, op.cit., page 158

¹⁰⁶⁰ A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? » op. cit., page 179

¹⁰⁶¹ Ibidem, page 188

Etats membres, écartant toute décision en opportunité politique »¹⁰⁶³. Les Etats n'ont donc plus le choix : ils sont dans l'obligation d'exécuter le mandat d'arrêt. Or, il est des situations où seul « le politique » pourra s'opposer à l'extradition d'un militant politique par exemple.

2- La position des juridictions des Etats membres à l'encontre du mandat d'arrêt européen

Il est particulièrement intéressant de se pencher sur l'accueil réservé par les juridictions suprêmes des Etats membres à la décision-cadre. Une série d'exemples est de ce point de vue assez remarquable.

Au moment de transposer la décision-cadre dans l'ordre juridique interne français, le Premier ministre a saisi le Conseil d'Etat pour avis¹⁰⁶⁴. Le problème soumis à la Haute juridiction est de déterminer la mesure dans laquelle « la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres est de nature à se heurter à des obstacles tirés de règles ou de principes de valeur constitutionnelle, notamment en ce que ladite décision-cadre exclut que l'Etat d'exécution du mandat d'arrêt européen puisse se fonder sur le motif tiré du caractère politique de l'infraction pour refuser la remise à l'État d'émission de la personne recherchée ».

Le Conseil d'Etat estime dans un premier temps que la transposition de la décision-cadre dans l'ordre juridique interne « ne paraît pas se heurter à des obstacles d'ordre constitutionnel sur plusieurs points à priori susceptibles de susciter des interrogations (...) », mais, dans un second temps, il considère qu'en écartant la possibilité pour un Etat membre de refuser l'extradition en raison de la nature politique de l'infraction, le texte n'est pas conforme à la Constitution. Pour le juge français, en effet, « le principe selon

¹⁰⁶² J.-C. Paye, « Poursuivre un crime ou criminaliser la contestation ? Faux-semblant du mandat d'arrêt européen », *Le monde diplomatique*, février 2002, pages 4 et 5

¹⁰⁶³ Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, Bruxelles, COM (2006) 8 final, 24 janvier 2006, point 2.2.1

¹⁰⁶⁴ Conseil d'Etat, Assemblée générale, avis n°368.282, 26 septembre 2002

lequel l'Etat doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme des infractions à caractère politique est un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».

A l'appui de son argumentation, le Conseil d'Etat évoque l'avis du 9 novembre 1995 dans lequel il avait reconnu l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et donc de valeur constitutionnelle, selon lequel « l'Etat doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme des infractions à caractère politique ». Le Conseil d'Etat tient compte des dispositions de l'article 1^{er} § 3 de la décision-cadre énonçant que celle-ci « ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne »¹⁰⁶⁵, mais considère que l'absence de jurisprudence de la CJ empêche de constater l'existence d'un principe général dans l'ordre juridique communautaire à même de garantir le respect du principe constitutionnel en cause. De ce fait, la transposition de la décision-cadre ne peut intervenir en l'état. S'impose une modification constitutionnelle qui interviendra le 25 mars 2003. La révision de la Constitution aura pour effet d'« effacer » l'atteinte portée à un PFRLR en droit positif, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes quant à la garantie des droits fondamentaux reconnus à chaque justiciable.

Une décision du Bundesverfassungsgericht appelle une attention particulière, la Cour constitutionnelle ayant déclaré le 18 juillet 2005 le mandat d'arrêt européen sans effet en Allemagne¹⁰⁶⁶. Mamoun Darkanzali, ressortissant allemand et syrien, est un homme d'affaires censé avoir, selon la justice espagnole, participé à une association criminelle et terroriste en tant que relais financier du réseau Al Qaïda. Sur ces considérations, les autorités espagnoles décident de solliciter une demande d'extradition à l'encontre de Mamoun Darkanzali. Le Oberlandesgericht de Hambourg décide l'arrestation de Mamoun

¹⁰⁶⁵ Selon le Conseil d'Etat, « sans doute résulte-t-il des dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 3 de la décision-cadre, rapprochées des stipulations de l'article 6 du traité sur l'Union européenne, que la décision-cadre ne peut être regardée comme affectant les droits fondamentaux « tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Darkanzali et fait procéder à son incarcération au mois d'octobre 2004. Or, Mamoun Darkanzali possède la double nationalité, syrienne et allemande, et la Loi fondamentale interdit l'extradition par l'Allemagne de ses nationaux conformément à son article 16 § 2¹⁰⁶⁷. En outre, le législateur n'a prévu aucune possibilité de saisir une juridiction en cas de demande d'extradition, ce qui contrevient à nouveau aux dispositions de la Loi fondamentale, notamment aux prescriptions de l'article 19 alinéa 4 qui prévoit que toute personne lésée dans ses droits par la puissance publique dispose de recours pour faire valoir ses droits¹⁰⁶⁸. L'article 16 de la Loi fondamentale a été modifié, en novembre 2000, afin de rendre possible l'extradition des nationaux vers tout tribunal international ou tout Etat membre de l'Union. L'extradition doit être autorisée par une loi devant respecter les droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle estime que, en l'espèce, la loi du 21 juillet 2004 transposant la décision-cadre ne les respectait pas suffisamment et décide que

« Das Europäische Haftbefehlsgesetz verstößt gegen Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG, weil der Gesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl die verfassungsrechtlichen Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht erfüllt hat. Durch den Ausschluss des Rechtswegs gegen die Bewilligung einer Auslieferung in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union verstößt das Europäische Haftbefehlsgesetz gegen Art. 19 Abs. 4 GG »¹⁰⁶⁹.

Le raisonnement du juge constitutionnel repose sur l'idée que les restrictions légales qui accompagnent l'exécution du mandat européen doivent être nécessaires et proportionnées. En d'autres termes, il appartient au législateur de décider la mesure dans laquelle l'extradition d'un ressortissant allemand est envisageable, à condition que cette

¹⁰⁶⁶ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 18 juillet 2005, BverfG, 2 BvR 2236/04, disponible sur http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html. Voy. aussi l'article de T. Ferenczi, « Le mandat d'arrêt est inopérant en Allemagne », Le Monde, 19 juillet 2005

¹⁰⁶⁷ Selon l'article 16 § 2 de la Loi fondamentale allemande : « 1. Aucun Allemand ne peut être extradé à l'étranger. 2. Une réglementation dérogatoire peut être prise par la loi pour l'extradition à un Etat membre de l'Union européenne ou à une Cour internationale, dans la mesure où les principes de l'Etat de droit sont garantis. »

¹⁰⁶⁸ L'article 19 § 4 de la loi fondamentale dispose : « 1. Quiconque est lésé dans ses droits par la puissance publique dispose d'un recours juridictionnel. 2. Lorsqu'aucune autre juridiction n'est compétente, le recours est porté devant la juridiction ordinaire. (...) »

¹⁰⁶⁹ « Le mandat d'arrêt européen viole l'article 16 paragraphe 2 alinéa 1 de la Loi Fondamentale parce que le législateur n'a pas respecté les exigences constitutionnelles du principe de l'égalité de l'article 16 paragraphe 2 alinéa 2 de la Loi Fondamentale lors de la transposition de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. Par l'exclusion des voies de recours contre l'autorisation d'extrader vers un Etat membre de l'Union européenne, le mandat d'arrêt européen viole l'article 19 paragraphe 4 alinéa 4 de la Loi Fondamentale ». Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 18 juillet 2005, op.cit., point 62

marge de manœuvre se fasse dans un sens protecteur des droits fondamentaux¹⁰⁷⁰. C'est ce qu'exprime le juge lorsqu'il déclare que

« Der Gesetzgeber war jedenfalls verpflichtet, die Umsetzungsspielräume, die der Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten belässt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen »¹⁰⁷¹

Sur ces considérations, le Bundesverfassungsgericht décide d'annuler la loi d'extradition et ordonne la remise en liberté de Mamoun Darkanzali. La décision de la Cour constitutionnelle allemande intervient quelques semaines après les attentats de Londres, de juillet 2005, au moment même où les dirigeants européens ont unanimement réaffirmé leur volonté de lutter contre le terrorisme. A la différence du juge constitutionnel français, ce n'est pas le mandat d'arrêt européen qui est en cause mais l'acte le transposant dans l'ordre juridique interne. Suite à cette décision, la Commission européenne est intervenue afin d'exiger que les « lacunes de la législation allemande soient réparées le plus vite possible de façon à ce que le mandat d'arrêt soit appliqué au niveau interne en totale conformité avec les droits fondamentaux ». C'est chose faite depuis l'adoption d'une loi du 20 juillet 2006¹⁰⁷², entrée en vigueur depuis le 2 août 2006.

La décision du Bundesverfassungsgericht a eu toutefois le mérite de replacer les droits fondamentaux au centre de l'action européenne et ainsi contribuer à rendre plus claire la protection des personnes concernées par le mandat d'arrêt. Comme pour la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, des dispositions ont été prises pour garantir le respect de ces droits¹⁰⁷³. Pour cette raison, les nombreuses critiques qui lui ont été faites méritent d'être nuancées. S'il est tout à fait excessif de qualifier cette mesure de liberticide, tant l'Union européenne a tenté de multiplier les gardes-fous, il est tout aussi exagéré de la considérer comme exemplaire en matière de respect et de garanties des droits fondamentaux.

¹⁰⁷⁰ S. Bot, « Le mandat d'arrêt européen », op.cit., page 255

¹⁰⁷¹ « Le législateur était en tout cas tenu d'exercer les marges de manœuvre que la décision-cadre accorde aux Etats membres, en protégeant les droits fondamentaux », Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 18 juillet 2005, point 80

¹⁰⁷² Bundesgesetzblatt 2006 I, n° 36, 25. Juli 2006, pages 1721 et s

¹⁰⁷³ L'article 1^{er} § 3 par exemple fait obligation de respecter les droits et principes juridiques fondamentaux consacrés par l'article 6 du Traité

C- Le cas de la directive anti-blanchiment¹⁰⁷⁴

Adoptée en vue d'interdire le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la troisième directive « anti-blanchiment » de 2005 impose à des professionnels de la finance –entendu au sens large – de communiquer les cas supposés entrer dans le champ d'application du texte. La France a transposé la directive au moyen d'une ordonnance adoptée le 30 janvier 2009¹⁰⁷⁵ qui prévoit notamment que

« Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, *soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner* qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme »¹⁰⁷⁶

En d'autres termes, en cas de simples soupçons, les professionnels visés par l'ordonnance de transposition sont tenus de communiquer les informations dont ils disposent à une cellule de renseignement financier (CRF) spécialement créée à cette fin, conformément à ce que prévoit l'article 21 de la directive. L'article en question a suscité de nombreuses interrogations de la part des professionnels concernés comme en atteste le recours formé par le Conseil National des Barreaux, au mois de février 2009, devant le Conseil d'Etat. Le Conseil National des Barreaux entend ainsi dénoncer les contradictions de la directive avec les contraintes de confidentialité attachées à la profession d'avocat, ainsi que les menaces pesant sur les droits fondamentaux des citoyens.

Le Conseil National a déjà intenté un recours devant la Haute juridiction. Il concernait le décret du 26 juin 2006 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux pris pour l'application des dispositions législatives du Code monétaire et financier - loi du 11

¹⁰⁷⁴ Directive n° 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, op.cit.

¹⁰⁷⁵ Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, JORF n° 24 du 31 janvier 2009, page 1819

¹⁰⁷⁶ Article L. 561-15.1

janvier 2004 - assurant la transposition de la directive du 10 juin 1991 modifiée par la directive du 4 décembre 2001 communément appelée deuxième directive « anti-blanchiment »¹⁰⁷⁷. Les griefs à l'encontre du décret de 2006 sont de la même nature que ceux émis à l'encontre de l'ordonnance de janvier 2009. La problématique touche en effet à la question de la conciliation entre les obligations contenues dans la directive¹⁰⁷⁸ et le secret professionnel auquel sont soumis les avocats tant dans leur activité de conseil que dans leur activité de représentation en justice. Les requérants soutiennent, en l'espèce, que le secret professionnel est protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) au titre de l'article 6 sur le droit à un procès équitable et de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée. Selon eux, la directive 2001 et la loi du 11 janvier 2004 contreviennent à ces dispositions¹⁰⁷⁹.

S'agissant de la directive de 2001, les requérants estiment qu'elle aurait dû respecter la CESDH, l'article 6 § 2 du TUE disposant que les droits reconnus par la Convention sont protégés en tant que principes généraux du droit communautaire. Or, selon eux, la directive de 2001 en ne prévoyant qu'une faculté d'exonérer les avocats des obligations est contraire à la Convention¹⁰⁸⁰.

Pour le Conseil d'Etat, cette interprétation ne saurait être retenue. Il estime que la directive ne laisse pas une simple faculté aux Etats membres d'exonérer certaines professions, dont les avocats, mais que celle-ci l'impose. A l'appui de son argumentation le Conseil d'Etat s'appuie sur un arrêt de la CJ du 26 juin 2007 dans lequel le juge

¹⁰⁷⁷ Décision du Conseil d'Etat du 28 mars 2008, n° 296845, Conseil national des barreaux et autres - Conseil des barreaux européens

¹⁰⁷⁸ Deux obligations sont imposées par la directive de 2001 : une « déclaration de soupçon » qui oblige à déclarer spontanément à l'autorité chargée de la lutte contre le blanchiment les faits pouvant être l'indice d'un blanchiment; celle de répondre aux demandes d'informations adressées par cette autorité, incarnée en France par la cellule TRACFIN, rattachée au ministre chargé de l'économie

¹⁰⁷⁹ Décision du Conseil d'Etat du 28 mars 2008, op.cit., 5^{ème} considérant

¹⁰⁸⁰ La directive prévoit que « Les États membres ne sont pas tenus d'imposer les obligations prévues au paragraphe 1 aux notaires, aux membres des professions juridiques indépendantes, aux commissaires aux comptes, aux experts comptables externes et aux conseillers fiscaux pour ce qui concerne les informations reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur un de leurs clients, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure ». Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du

communautaire, saisi d'une question préjudicielle par la Cour constitutionnelle de Belgique sur l'interprétation à donner à l'article 6 de la directive, estimait que les dispositions en cause devaient être interprétées « comme excluant que de telles obligations puissent (...) leur être imposées »¹⁰⁸¹. Le Conseil d'Etat considère alors

« qu'il résulte de ce qu'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes que la directive, ainsi interprétée, ne méconnaît pas les exigences liées au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'elle impose que soient exclues du champ des obligations d'information et de coopération les informations reçues ou obtenues par les avocats à l'occasion de leurs activités juridictionnelles »¹⁰⁸².

Au sujet de l'article 8 de la CESDH, le Conseil d'Etat estime que le fait de ne pas pouvoir exonérer les avocats des obligations de la directive dans certaines hypothèses¹⁰⁸³ porte effectivement atteinte au respect de la vie privée, mais que cette atteinte est justifiée par le fait que « la mesure est nécessaire à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales »¹⁰⁸⁴. Pourtant, l'intérêt de l'argumentation du juge est ailleurs et a trait à la force juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en révélant en filigrane tout l'intérêt que représente aujourd'hui l'incorporation de la Charte dans le Traité depuis Lisbonne et les conséquences de la force contraignante acquise ce faisant¹⁰⁸⁵.

Pour le Conseil d'Etat, en effet,

« les requérants ne sauraient utilement invoquer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle est dépourvue, en l'état applicable du droit, de force juridique. »¹⁰⁸⁶

Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, op.cit., article 6 § 3

¹⁰⁸¹ Décision du Conseil d'Etat du 28 mars 2008, op.cit., 8^{ème} considérant

¹⁰⁸² Ibidem, 9^{ème} considérant

¹⁰⁸³ Selon le 17^{ème} considérant de la directive « (...) la consultation juridique demeure soumise à l'obligation de secret professionnel, sauf si le conseiller juridique prend part à des activités de blanchiment de capitaux, si la consultation juridique est fournie aux fins du blanchiment de capitaux ou si l'avocat sait que son client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins du blanchiment de capitaux. »

¹⁰⁸⁴ Décision du Conseil d'Etat du 28 mars 2008, op.cit., 10^{ème} considérant

¹⁰⁸⁵ Cf infra

¹⁰⁸⁶ Décision du Conseil d'Etat du 28 mars 2008, op.cit., 11^{ème} considérant

Concernant la compatibilité de la loi du 11 février 2004 à la CESDH, le Conseil d'Etat estime que

« lorsque est invoqué devant le juge administratif un moyen tiré de ce qu'une loi transposant une directive serait elle-même incompatible avec un droit fondamental garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et protégé en tant que principe général du droit communautaire, il appartient au juge administratif de s'assurer d'abord que la loi procède à une exacte transposition des dispositions de la directive ; que si tel est le cas, le moyen tiré de la méconnaissance de ce droit fondamental par la loi de transposition ne peut être apprécié que selon la procédure de contrôle de la directive elle-même (...) »¹⁰⁸⁷

Le Conseil d'Etat considère que la loi du 11 février 2004 a fait une transposition exacte de la directive de 2001. Or celle-ci, telle qu'interprétée par le Conseil d'Etat, n'est pas contraire aux dispositions de la CESDH. Par conséquent, la loi en question ne contrevient pas non plus à la Convention européenne, particulièrement à ses articles 6 et 8.

Finalement, le Conseil d'Etat examine les moyens tirés de la méconnaissance, par le décret de 2006 des dispositions de loi du 11 février 2004 modifiant le Code monétaire et financier pour annuler partiellement le décret. D'une part, l'article R-562-2 du Code, issu du décret en cause, oblige les avocats à répondre directement aux demandes à l'autorité chargée en France de lutter contre le blanchiment (le TRACFIN). En revanche, la loi du 11 février 2004 prévoit « pour les intéressés et la cellule TRACFIN, un dispositif de filtre, selon les cas, du président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, du bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou du président de la compagnie dont relève l'avoué ». Ce filtre, destiné à s'assurer qu'il existe, ou non, un réel soupçon de blanchiment de capitaux, concerne aussi bien la déclaration de soupçon que les réponses aux demandes d'informations. N'ayant pas été prévu par le décret, le Conseil d'Etat considère que celui-ci a méconnu les dispositions législatives en cause et doit être annulé¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁷ Ibidem, 7^{ème} considérant

¹⁰⁸⁸ Pour la CJ, la déclaration de soupçon n'est pas contraire à l'article 6 de la CESDH. Elle estime en effet, que les obligations d'information et de coopération avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment ne

La décision du Conseil d'Etat relative à l'ordonnance de 2009 est très attendue, d'autant plus que la Cour constitutionnel belge a fortement encadré l'obligation de transmettre des informations aux autorités chargées de lutter contre le blanchiment. La Cour belge considère en effet,

« que les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession (...), à savoir la défense ou la représentation en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel et ne peuvent donc pas être portées à la connaissance des autorités et que ce n'est que lorsque l'avocat exerce une activité, (...), qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique, qu'il peut être soumis à l'obligation de communication aux autorités des informations dont il a connaissance »¹⁰⁸⁹.

Comme le mandat d'arrêt européen, la lutte contre le blanchiment ne s'exerce pas sans susciter critiques et interrogations, en raison d'une prise en compte limitée des droits fondamentaux. La coopération entre l'Union européenne et les Etats-Unis alimente de façon plus aigüe les inquiétudes liées aux insuffisances de garanties accordées aux individus. Cela s'explique, en partie, par l'étendue du champ d'application des domaines concernés mais aussi par le caractère intrusif des instruments mis en place, qui peuvent affecter un nombre très important d'individus.

Section 2 : L'exigence de protection des droits fondamentaux au sein de la coopération UE/Etats-Unis

Réunis en décembre 2003 dans le but d'adopter la première stratégie européenne de sécurité, les chefs d'Etats et de gouvernements des quinze ont souligné avec force le rôle

s'appliquent que lorsque les avocats « assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de certaines transactions essentiellement d'ordre financier et immobilier visées par cette disposition, (...) ou lorsqu'ils agissent au nom et pour le compte de leur client dans toute transaction financière ou immobilière ». Ces activités se situant hors d'une procédure judiciaire, et donc hors du champ du droit à un procès équitable, l'article 6 de la CESDH ne peut être violée. La démarche de la Cour n'est pas surprenante et il est permis de s'interroger sur la pertinence de l'argument invoqué par les requérants. Voy. l'arrêt de la CJ, du 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone, Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, Ordre des barreaux flamands, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles contre Conseil*, aff. n° C-305/05, recueil, pages 5354 et s, points 30 et s

¹⁰⁸⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Belgique, du 23 janvier 2008, n°10/2008, page 24, point B.9

central de cette collaboration, n'hésitant pas à la qualifier d' « irremplaçable »¹⁰⁹⁰. Même si la coopération avec les autres pays tiers ne se dément pas, les Etats-Unis sont « le » partenaire privilégié de l'UE. L'Union européenne recherche une collaboration efficace et équilibrée, dans le but clairement avoué de « constituer une formidable force au service du bien dans le monde »¹⁰⁹¹. Dans ce but, plusieurs accords ont été conclus, sans toutefois rassurer quant aux exigences relatives aux droits fondamentaux. Il s'agit de l'accord relatif au traitement et transfert de données passagers (§ 1), et de l'ensemble de ceux qui ont permis un renforcement des coopérations policière et judiciaire (§ 2).

§1-Les failles de l'accord sur les données dites PNR (Passenger Name Record)

La conclusion de l'accord répond avant tout à des considérations d'ordre diplomatique (A). Le contexte international dans lequel s'est opérée la négociation explique sans doute les larges faiblesses en matière de protection des libertés de l'accord intervenu en 2004 (B). L'intervention de la CJ n'aura pas réussi à améliorer le dispositif mis en place (C).

A- Les conditions de conclusion de l' « accord PNR » du 28 mai 2004

Par l'adoption de l'Aviation and Transportation Security Act (ATSA), le 19 novembre 2001, les Etats-Unis ont exigé de toutes les compagnies aériennes « un accès électronique à toutes les données des dossiers passagers recueillies et stockées dans leur système informatique de contrôle des réservations et de départ »¹⁰⁹². En d'autres termes, toute compagnie aérienne dont les avions ont pour destination ou pour provenance les Etats-Unis sont dans l'obligation de fournir aux services de douanes américains des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (Passenger Name Record ou PNR).

¹⁰⁹⁰ La coopération UE/Etats-Unis est considérée par l'Union comme un moyen de mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) ; c'est ce qu'indique le rapport remis au CCT en décembre 2001 où l'UE explique notamment que « des contacts établis à haut niveau ont notamment permis de renforcer la coopération policière et judiciaire entre l'UE et les Etats-Unis. Un accord prévoyant une coopération et un échange d'informations à caractère non personnel entre Europol et les Etats-Unis a été signé le 6 décembre 2001, et des négociations ont été entamées concernant un accord sur l'échange de données à caractère personnel ». Voy. la lettre datée du 27 décembre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, op.cit., page 8

Le 17 mai 2004, le Conseil a adopté une décision relative à la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert des données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure¹⁰⁹³. Suite à cette décision, un accord international visant à mettre en œuvre le transfert des données a été signé le 28 mai 2004¹⁰⁹⁴. L'accord passé entre la Commission et les Etats-Unis autorise notamment le Bureau des douanes américain à accéder directement aux informations des compagnies aériennes des Etats membres contraintes d'ouvrir leur système d'informations. Les données PNR sont des données commerciales recueillies par les compagnies aériennes concernant tous les détails relatifs au voyage et aux personnes l'effectuant. Les informations contenues peuvent avoir trait au nom et à l'adresse mais il peut s'agir aussi de renseignements sensibles, tels que les modes de paiement utilisés, l'adresse de facturation ou encore l'itinéraire complet d'un passager ou d'un membre d'équipage.

Il faut s'interroger sur l'opportunité d'un tel accord entre l'UE et les Etats-Unis¹⁰⁹⁵. Dans un climat international difficile, l'Union y a certainement vu l'occasion de renouer le dialogue avec un partenaire avec qui les relations étaient quelque peu ternies par l'intervention en Irak. Sur un plan plus pragmatique, ce sont vraisemblablement les incertitudes entourant la situation des passagers et des compagnies aériennes et la protection des intérêts financiers des parties qui ont motivé les dirigeants européens. Le

¹⁰⁹¹ *Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleure*, op.cit., page 13

¹⁰⁹² Aviation and Transportation Security Act disponible sur www.tsa.gov

¹⁰⁹³ Décision n°2004/496/CE concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JO n° L 183, 20 mai 2004, page 83 et rectificatif, JO n°L-255, 30 septembre 2005, page 168

¹⁰⁹⁴ Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert des données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JO n°L-183, 20 mai 2004, pages 84 et 85

¹⁰⁹⁵ Il convient de préciser que l'Union européenne a également signé, le 22 septembre 2004, un accord avec les Etats-Unis portant sur la sécurité du transport maritime des conteneurs. Ce texte a vocation à étendre le champ de la *Container Security Initiative* à tous les ports de la Communauté. Voy. la décision n°2004/634/CE du Conseil, du 30 mars 2004, relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique intensifiant et élargissant le champ d'application de l'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière afin d'y inclure la coopération relative à la sécurité des conteneurs et aux questions connexes, JO n° L-304, 30 septembre 2004, pages 32 et 33

non-respect de l'ATSA expose en effet les compagnies aériennes à des sanctions très importantes de la part des autorités américaines¹⁰⁹⁶.

B- Les faiblesses de l'accord de 2004 en termes de protection des libertés individuelles

L'accord conclu entre l'Union et les Etats-Unis en mai 2004 contribue certainement à consolider une coopération qui s'était fragilisée depuis quelques années, mais il a aussi suscité réactions et inquiétudes. En 1995, le Parlement et le Conseil ont adopté une directive en matière de protection des données à caractère personnel¹⁰⁹⁷. Celle-ci avait notamment prévu la création d'un groupe de travail, dénommé groupe « article 29 », chargé de réfléchir à la protection des personnes à l'égard du traitement de ces données. Ce groupe a rendu plusieurs avis à propos de l'accord passé entre la Communauté et les Etats-Unis dont certains stigmatisent l'insuffisance des garanties visant à protéger les personnes dont les données sont transférées¹⁰⁹⁸.

Au moment des négociations, de sérieuses difficultés apparaissent déjà en raison des conceptions divergentes des Etats-Unis et de l'Union européenne sur la protection des données. Une fois l'accord international adopté, le Parlement a intenté un recours en annulation devant la CJ le 27 juillet 2004 visant à faire annuler la décision du Conseil autorisant la signature par la Commission de l'accord international passé entre la Communauté et les Etats-Unis¹⁰⁹⁹.

Les moyens soulevés par Parlement lors de la saisine de la Cour sont intéressants en ce qu'ils révèlent l'ensemble des problèmes qu'un tel accord peut susciter. Le Parlement estime dans un premier temps que la Communauté n'était pas compétente pour conclure un tel accord et que celui-ci ne pouvait être conclu sans son avis. L'avis du Parlement

¹⁰⁹⁶ Sur ce point voir l'article de F. Mariatte, « Transfert des données PNR et protection des données personnelles », Europe, juillet 2004, page 15

¹⁰⁹⁷ Directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO n° L-281, 23 novembre 1995, pages 31 à 50

¹⁰⁹⁸ Voy. Article 29 groupe de protection des données, avis 2/2004 sur le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (PNR) transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des Etats-Unis (US CBP), 29 janvier 2004, doc. n°10019/04/FR, GT 87

¹⁰⁹⁹ Recours introduit le 27 juillet 2004 contre le Conseil par le Parlement européen (affaire C-317/04), JO n° C-228, pages 31 et 32

européen semblait pourtant de rigueur, un contrôle démocratique n'aurait pas été inutile au regard de la nature des données pouvant être exploitées par les services de renseignements américains. Concernant les droits fondamentaux, le Parlement estime que l'accord a été conclu en violation de ces droits, « et en particulier du droit à la protection des données à caractère personnel, sur des aspects essentiels de ce droit, et qu'il constitue une ingérence injustifiable dans la vie privée » ce qui est incompatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Parlement invoque ensuite la violation du principe de proportionnalité, estimant que le nombre des informations transmises est excessif et que ces données sont détenues trop longtemps par les autorités américaines. En dernier lieu, le Parlement appui son recours sur « l'absence d'une motivation suffisante pour un acte ayant des caractéristiques aussi particulières ainsi que la violation du principe de coopération loyale prévu à l'article 10 CE, au vu des circonstances très inhabituelles ayant entouré l'adoption de la décision litigieuse, laquelle est intervenue au cours de la procédure de la demande d'avis 1/04 devant la Cour de justice sur des aspects qui posaient manifestement des interrogations d'ordre juridique »¹¹⁰⁰.

La CJ rend un arrêt très attendu le 30 mai 2006 dans lequel elle décide l'annulation de la décision relative à la conclusion de l'accord sur le traitement et le transfert des données PNR conclu entre la Communauté et les Etats-Unis et de la décision relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes¹¹⁰¹. L'arrêt de la Cour n'apporte pourtant aucune précision quant à l'éventuelle violation des droits fondamentaux de la décision. L'annulation repose en effet sur l'absence de fondement juridique justifiant la compétence de la Communauté pour conclure l'accord. La Cour n'a donc pas jugé nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le Parlement¹¹⁰².

¹¹⁰⁰ Idem. Le moyen invoqué ici fait référence à une demande d'avis présentée par le Parlement à la CJCE le 21 avril 2004 portant sur la base juridique de l'accord et la compatibilité de celui-ci « avec le droit à la protection des données à caractère personnel, tel que garanti notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (...) ». Voy. la demande d'avis présentée par le Parlement européen en vertu de l'article 300, paragraphe 6, du traité CE (avis 1/04), page 1

¹¹⁰¹ Le Parlement ayant également porté un recours contre la « décision d'adéquation » de la Commission, la CJCE a décidé de joindre les affaires

¹¹⁰² Arrêt de la CJ, 30 mai 2006, Parlement européen contre Conseil et Commission, aff. n°C-317/04 et C-318/04, recueil, pages 4744 et 4745, points 66 à 70

C- Le maintien des imperfections dans les accords postérieurs

L'étendue des accords de coopération est excessivement large (1), ce qui a suscité de vives critiques (2). Le mécanisme mis en place par l'Union et les Etats-Unis a, par ailleurs, bouleversé le système européen des données PNR, qui tend à s'en inspirer (3).

1- Des accords au champ d'application très étendu

Suite à cet arrêt et sans doute renforcée par le silence de la Cour, « la Commission s'est empressée de conclure un accord identique, sur une nouvelle base, signé à Washington le 19 octobre 2006 »¹¹⁰³, sachant que le groupe « article 29 » avait demandé qu'un nouvel accord soit instamment conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis « afin d'éviter tout vide juridique et de garantir le maintien d'un niveau de protection des droits et libertés des passagers au moins égal au niveau actuel »¹¹⁰⁴.

L'accord conclu en 2006¹¹⁰⁵ reconnaît à nouveau « qu'il importe de prévenir et de combattre le terrorisme et les délits qui y sont liés, ainsi que d'autres délits graves de nature transnationale, y compris la criminalité organisée, tout en respectant les droits et libertés fondamentaux, et notamment le droit au respect de la vie privée ». L'accord prévoit que le bureau des douanes américaines (DHS) aura accès aux données PNR provenant des systèmes de réservation des compagnies aériennes des Etats membres par voie électronique afin d'être traitées par leur soin mais aucune disposition particulière ne vient renforcer l'intention contenue dans le préambule quant à la protection des droits fondamentaux¹¹⁰⁶.

¹¹⁰³ E. Decaux, « La protection de la vie privée au regard des données informatiques », Droits fondamentaux, n°7, janvier 2008 - décembre 2009, disponible sur www.droits-fondamentaux.org

¹¹⁰⁴ Groupe de travail «ARTICLE 29» sur la protection des données, Avis 7/2006 sur l'arrêt de la Cour de justice du 30 mai 2006 dans les affaires jointes C-317/04 et C-318/04 relatives au transfert de données PNR aux Etats-Unis et à la nécessité urgente d'un nouvel accord, 27 septembre 2006, doc. n°0612/06/FR, WP 124

¹¹⁰⁵ Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers («données PNR») par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, JO n° L-298, 27 octobre 2006, page 29 à 31. Il convient d'indiquer ici que l'Union européenne a conclu deux nouveaux accords sur la transmission des données passagers, l'un avec le Canada, l'autre avec l'Australie. Voy. respectivement l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers, JO n° L-82, 21 mars 2006, pages 15 à 19 et l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) provenant de l'Union européenne par les transporteurs aériens au service des douanes australien, JO n° L-213, 8 août 2008, pages 49 à 57

¹¹⁰⁶ Voy. E. Decaux, « La protection de la vie privée au regard des données informatiques », op.cit.

L'accord en cause expirant le 31 juillet 2007, le Conseil a autorisé la présidence à ouvrir des négociations avec les Etats-Unis qui débouchent en 2007 sur un nouvel accord (accord PNR 2007)¹¹⁰⁷ aux contours identiques à ceux conclus précédemment : conformément aux termes de l'accord, applicable pendant sept ans, les compagnies aériennes se voient dans l'obligation de transmettre les données relatives aux passagers dont ils sont en possession avec toujours aussi peu de garanties en matière de protections des droits fondamentaux. Ce dernier point est d'autant plus problématique que les données susceptibles d'être transmises aux autorités américaines peuvent concerner à nouveau des informations à caractère sensible.

Les données à transférer concernent notamment les APIS (Advance Passenger Information System, à savoir toutes les informations sur le nom, l'état civil, la date de naissance, la nationalité du passager, etc.), le voyage (date du voyage, date d'émission du billet, itinéraire, agence de voyage utilisé, bagage, etc.), le billet d'avion (numéro du billet, prix, mode de paiement utilisé, mode de facturation, etc.), toutes les informations de contact disponibles et d'autres remarques générales de type OSI (Other Service Information), SSI (Special Service Information) et SSR (Special Service Request). S'agissant du droit d'accès aux informations, le DHS étend aux données en sa possession les protections qui sont prévues par la législation américaine en matière de protection de la vie privée. En cas de non-respect de ces droits l'accord prévoit des sanctions administratives, pénales et civiles¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁷Décision n° 2007/551/PESC/JAI du Conseil du 23 juillet 2007 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007) et l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007), JO n°L-204, 4 juillet 2007, pages 16 à 25

¹¹⁰⁸ Le point V de la lettre du DHS adressée à l'Union européenne prévoit : « La législation des États-Unis prévoit des sanctions administratives, civiles et pénales en cas de violations des dispositions américaines en matière de respect de la vie privée et de divulgation non autorisée de dossiers des États-Unis. Les dispositions concernées comprennent entre autres le titre 18 du code des États-Unis, sections 641 et 1030, et le titre 19 du code des réglementations fédérales, section 103.34 »

Une lettre adressée par les Etats-Unis à l'UE et jointe à l'accord dresse en effet une liste des données collectées par l'Union. En ce qui concerne les données dites sensibles¹¹⁰⁹, il est prévu que le service des douanes américaines « a recours à un système automatisé qui filtre [l]es codes et termes PNR sensibles et n'utilise pas ces informations », et, à moins que l'accès à ces données ne relève d'un cas exceptionnel, le « DHS supprime les données PNR de l'UE sensibles dans les meilleurs délais ». Les cas exceptionnels visés sont les cas pour lesquels « la vie de la personne concernée ou d'autres personnes pourrait être mise en danger ou subir une atteinte grave ». Dans cette hypothèse, le DHS peut demander et utiliser ces informations, à charge pour lui de tenir un registre des accès à ces données et de les supprimer dans un délai de « trente jours après que les fins pour lesquelles les données ont été consultées ont été atteintes et si leur conservation n'est pas exigée par la loi ». La Commission européenne est informée de la consultation de ces données par le DHS dans les quarante-huit heures.

2- Les critiques émises

Le groupe « article 29 » a émis un avis très critique relatif à l'accord PNR 2007¹¹¹⁰. Cet avis rend aussi bien compte des imperfections du système mis en place que des menaces pesant sur les droits fondamentaux et mérite à cet égard une attention particulière. Même s'il reconnaît que l'échange de données PNR entre les Etats-Unis et l'Union européenne revêt une certaine utilité dans la lutte contre le terrorisme en tant que « ressource précieuse », le groupe de travail considère aussi qu'« à eux seuls la collecte et le traitement de données des dossiers passagers ne permettront pas d'enrayer le phénomène ». En outre, il ajoute que « dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les délits qui y sont liés, le respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles, et

¹¹⁰⁹ Il s'agit des données faisant référence à l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale et les données relatives à la santé ou à la vie sexuelle de la personne

¹¹¹⁰ Avis 5/2007 concernant le nouvel accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert des données passagers (PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, conclu en juillet 2007, Groupe de travail « ARTICLE 29 » sur la protection des données, doc. n° 01646/07/FR, WP 138

notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données, doit être garanti et n'est pas négociable »¹¹¹¹.

Après avoir rappelé le contexte d'élaboration du nouvel accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis, le groupe de travail passe au crible les diverses dispositions et considère que l'accord PNR 2007 est défaillant sur plusieurs points. Pour le groupe de travail, les parties n'ont pas été suffisamment rigoureuses quant à la définition des termes clés de l'accord. Ainsi, les notions de délits liés au terrorisme et les délits graves de nature transnationale auraient dû faire l'objet d'une définition plus précise afin d'éviter que les autorités profitent d'une trop grande latitude d'action¹¹¹². Le groupe de travail pointe aussi du doigt l'utilisation extensive des données PNR par le DHS en faisant référence à l'échange de lettres entre parties à l'accord qui détermine les modalités d'utilisation des données PNR. Pour le groupe de travail, la possibilité d'utiliser ces données dans le cadre de toute procédure pénale « laisse entendre qu'elles peuvent également entrer en jeu dans des affaires de petite délinquance ou de délits n'ayant aucun lien avec le terrorisme ou les délits grave de nature transnationale »¹¹¹³. L'extension du champ de l'accord induit une utilisation des données à d'autres fins que celles ayant censées motiver son adoption. Le groupe de travail se dit dès lors inquiet des modifications « de la limitation de la finalité, d'autant plus qu'il la jugeait déjà très large dans le cadre du précédent accord », traduisant par la même une régression en la matière alors que les différentes objections émises auraient dû inciter les parties à plus de vigilance.

Le groupe de travail relève ensuite que l'accord de 2007 ne prévoit plus de limitation des unités du DHS habilitées à recevoir les données PNR contrairement à l'accord conclu précédemment qui les énumérait limitativement ainsi que les autorités non autorisées à les recevoir. Avec le présent accord, « les unités du DHS qui n'étaient pas clairement définies précédemment, et même celles qui ne pouvaient pas recevoir directement les données PNR, ne sont plus considérées comme des « autres agences » et ne

¹¹¹¹ Ibidem, page 6

¹¹¹² Voy. ibidem, page 8

¹¹¹³ Idem

sont plus soumises aux conditions régissant le transfert ultérieur de données PNR »¹¹¹⁴. Pour le groupe de travail, l'extension des destinataires potentiels de ces informations est regrettable dans la mesure où un nombre restreint permet un meilleur contrôle de circulation des données.

S'agissant de la teneur des données transmises, le groupe de travail constate que l'énumération des données transférables à première vue plus courte que celle contenue dans les accords antérieurs n'est en réalité que la reprise des catégories précédentes, à une exception près, mais sous une forme différente. En d'autres termes, les 19 catégories mentionnées dans l'accord PNR de 2007 reprennent en réalité 33 des 34 catégories énumérées dans les accords précédents, sachant qu'« en outre, la nouvelle liste indique des catégories précédemment absentes, et ce faisant, élargit la portée des informations que le DHS réclame »¹¹¹⁵. S'étant par le passé déclaré favorable à une réduction des catégories des données à transmettre, le groupe de travail s'émeut de l'allongement de la liste qu'il juge aucunement justifié et, par là même, disproportionné. De plus, le DHS a, selon les termes de l'accord, la possibilité d'utiliser à titre exceptionnel des informations supplémentaires autres que celles figurant dans la liste et enregistrées par les compagnies aériennes, ce qui étend davantage la liste des données à transmettre.

Le groupe de travail s'inquiète aussi du fait que l'accord exige certains détails relatifs aux tiers et ne se limite pas à des informations concernant le passager lui-même. Le groupe de travail considère que le tiers en question, qui n'est pas au courant du transfert de ses données à caractère personnel aux autorités concernées, ignore a fortiori quels sont ses droits en matière de protection des données et par là même les recours mis à sa disposition par l'accord pour les exercer¹¹¹⁶.

Concernant les données sensibles et le filtrage, le groupe est d'avis que même si la liste des données contenue dans la lettre du DHS n'en mentionne aucune, certaines données sensibles peuvent figurer dans la catégorie « remarques générales, OSI, SSI et SSR ». Ne figurant pas expressément dans la liste des données à transférer, le DHS s'est engagé à

¹¹¹⁴ Idem

¹¹¹⁵ Ibidem, page 10

filtrer ses informations. Pour le groupe de travail, le filtrage devrait être assuré par le responsable du traitement des données qui transmet les informations - en vertu du système « push »¹¹¹⁷ - et non pas par l'autorité qui les réceptionne afin que des données non visés par l'accord ne soient transférées, surtout lorsqu'il s'agit de données sensibles. Or, l'accord PNR 2007 prévoit non seulement un filtrage par le DHS mais il autorise ce dernier à utiliser ces informations dans des certaines circonstances - dont le caractère exceptionnel peut lui-même prêter à discussion. Pour le groupe de travail, cela pose des interrogations « quant aux moyens de contrôler l'utilisation et la circulation des informations lorsque le DHS a divulgué des données sensibles à d'autres services nationaux ou étrangers et qu'il n'en est plus le propriétaire »¹¹¹⁸. Au niveau de la durée de conservation des données, l'accord PNR 2007 est totalement silencieux. Seule la lettre du DHS révèle que les données analytiques seront stockés pour une durée de sept ans, les données devenues inactives, c'est-à-dire non opérationnelles, huit ans supplémentaires. Un doute subsiste sur la durée prévue dans la lettre, le groupe faisant observer que le document mentionne que les données PNR *devraient* être détruites par le DHS à l'issue de ce délai. Pour le groupe de travail, qui avait jugé le délai de conservation des données de l'accord précédent de trois ans et demi disproportionné, « aucun élément concret n'a été fourni permettant de conclure que le délai actuel était nécessaire (comme le prescrit l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) ou trop court »¹¹¹⁹.

Finalement, le groupe de travail, qui avait appelé de ses vœux l'établissement d'un nouvel accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne afin de donner une sécurité juridique à la transmission des données PNR, tire un bilan négatif de l'accord conclu en 2007. Il regrette que les « améliorations mineures » du dispositif soient anéanties par « une réduction générale du niveau de protection des données », estimant que l'accord sera

¹¹¹⁶ Idem

¹¹¹⁷ Le système « push » correspond au système d'exportation des données PNR en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Les accords précédents avaient préféré le système « pull » autorisant les autorités américaines à extraire eux-mêmes les informations voulues sur les bases de données des compagnies aériennes européennes

¹¹¹⁸ Avis 5/2007 concernant le nouvel accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert des données passagers (PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, conclu en juillet 2007, op.cit., page 13

¹¹¹⁹ Ibidem, page 14

« source de préoccupations justifiées pour tous les voyageurs transatlantiques qui craignent de voir leur droit au respect de la vie privée remis en cause »¹¹²⁰.

3- Les conséquences de l'accord sur le système européen données PNR

L'accord entre les Etats-Unis et l'Union européenne a eu des répercussions sur le système des données PNR européen. Suite aux attentats de Londres et de Madrid, l'Union a souhaité mettre en place un système lui permettant de se doter d'un dispositif de données passager à des fins répressives. Sur invitation du Conseil européen¹¹²¹, la Commission européenne élabore une proposition de décision-cadre dont l'objet est d'harmoniser les législations des Etats membres quant à l'obligation faite aux compagnies aériennes assurant des vols au départ ou à destination d'un ou plusieurs Etats membres de transmettre les données passagers aux autorités compétentes dans le but de combattre le terrorisme et le crime organisé¹¹²². Cette ambition de l'Union entre dans le champ du programme de La Haye censé renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE et aurait dû, à ce titre, concilier le souci de sécurité à l'impératif de protection des droits fondamentaux conformément aux priorités que l'UE s'est fixée dans son programme pluriannuel¹¹²³.

La proposition faite par la Commission, largement inspirée de l'accord PNR 2007 est à son tour vertement critiquée, cette fois par le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) sollicité pour avis par la Commission européenne. Le CEPD reconnaît le lien entre la proposition de décision-cadre et l'accord PNR de 2007 avec les Etats-Unis et s'inquiète de ce qu'elle considère comme étant une « étape supplémentaire vers une

¹¹²⁰ Ibidem, page 18

¹¹²¹ Voy. Conseil européen, déclaration sur le terrorisme, op.cit., point 6

¹¹²² Proposition de décision-cadre du Conseil, du 6 novembre 2007, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record) à des fins répressives, présentée par la Commission, COM (2007) 654 final, 6 novembre 2007

¹¹²³ Les dix priorités du programme de La Haye concernent le renforcement des droits fondamentaux et de la citoyenneté, la lutte contre le terrorisme, la définition d'une approche équilibrée concernant la migration, l'élaboration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union, la mise en place d'une procédure commune en matière d'asile, la maximisation des retombées positives de l'immigration, l'équilibre entre la protection de la vie privée et de la sécurité lors du partage d'informations, l'élaboration d'un concept stratégique concernant la criminalité organisée, la garantie d'un véritable espace européen de justice, et consiste à partager les solidarités et veiller à la solidarité. Voy. la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005 : « Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », COM (2005) 184 final, 24 septembre 2005, JO n°C-236

collecte systématique des données concernant des personnes qui, en principe, ne sont soupçonnées d'aucune infraction »¹¹²⁴. Pour le CEPD, les mesures envisagées, dont l'utilité n'est pas démontrée, portent une atteinte évidente au respect de la vie privée¹¹²⁵. En outre, la proposition de la Commission « ne contient aucune information précise sur les résultats concrets de tels systèmes PNR, (...), les rapports publiés par d'autres services, tels que le GAO aux Etats-Unis (Direction de l'audit du Congrès américain), ne confirm[a]nt pas l'efficacité de ces mesures »¹¹²⁶.

En conclusion, l'avis du CEPD est sans appel. Jugeant que d'accumulation des données sans vision globale des résultats concrets et des lacunes possibles va à l'encontre « d'une politique législative rationnelle » pouvant aboutir à « une société de surveillance totale »¹¹²⁷, il estime que :

« La lutte contre le terrorisme peut certainement constituer un motif légitime pour appliquer des exceptions aux droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données. Toutefois, pour être valable, la nécessité de l'ingérence doit s'appuyer sur des éléments clairs et indéniables et la proportionnalité du traitement doit être démontrée. Cette exigence s'impose d'autant plus dans le cas d'une atteinte considérable à la vie privée des personnes concernées, comme celle que prévoit la proposition. On ne peut que constater que la proposition ne contient aucun élément justificatif de ce type et que les tests de nécessité et de proportionnalité ne sont pas rencontrés »¹¹²⁸

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 218 § 6 a) TFUE¹¹²⁹ impose que le Conseil adopte la conclusion d'accords couvrant des domaines auxquels

¹¹²⁴ Avis du contrôleur européen de la protection des données sur le projet de proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) à des fins répressives, JO n° C-110, 1^{er} juillet 2008, page 2, point 8

¹¹²⁵ Ibidem, page 14, point 26

¹¹²⁶ Ibidem, page 4, point 28

¹¹²⁷ Ibidem, page 5, point 35

¹¹²⁸ Ibidem, pages 5 et 6, points 36 et 37. Voy. également le rapport de 2009 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, page 118, point 7.2

¹¹²⁹ L'article 218 § 6 dispose : « Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord: a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants: i) accords d'association; ii) accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération; iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union; v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise »

s'applique la procédure législative ordinaire qu'après l'approbation du Parlement européen. Le Parlement européen a donc soumis la Commission européenne à une série de questions orales visant à enrichir sa réflexion à propos des différents accords passés entre l'Union et des Etats tiers qu'il devait approuver ou rejeter, l'accord PNR 2007 mais aussi celui passé entre l'UE et l'Australie.

Plusieurs députés européens de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures à la Commission sont intervenus pour savoir en quoi la collecte d'informations des données passagers et leur utilisation à grande échelle s'avèrent pertinentes dans la lutte contre le terrorisme et qu'elle utilité tire l'Union européenne de leur transmission à d'autres Etats¹¹³⁰. En réponse à cette question essentielle, la Commission européenne s'exprime en des termes aussi vagues que confus :

« Evidemment, il est beaucoup plus difficile de percevoir exactement quelle est l'utilité des données PNR. Néanmoins, certains pays qui ont utilisé les données PNR ont, semble-t-il, vraiment démontré que le PNR était un outil utile dans la lutte contre le terrorisme et le crime. Les systèmes de PNR ont été évalués par les autorités de chaque pays. Les résultats de telles évaluations sont dans l'ensemble positifs et confirment l'efficacité du recours aux systèmes PNR.

Dans la préparation de sa proposition sur le PNR européen, la Commission a été en contact étroit avec les autorités policières des Etats membres. Et la Commission a manifestement été assez convaincue par la preuve apportée par les Etats membres. La plupart des preuves proviennent d'informations confidentielles et ne peuvent pas être partagées dans un cadre ouvert. Le Parlement a conduit une audition sur le PNR pendant laquelle quatre Etats membres et trois pays tiers ont présenté leur utilisation du PNR et ont témoigné de leur succès. Mais vu la nature confidentielle et sensible de ces informations, l'audition a été tenue *in camera*. »¹¹³¹

Le Conseil et la Commission ont délibérément conclu un accord en privilégiant l'aspect diplomatique de leur engagement au détriment de l'équilibre entre la sécurité et les libertés des citoyens européens. Une telle stratégie assure à l'Union européenne un rôle d'acteur principal dans l'engagement contre le terrorisme et lui permet de parer à la

¹¹³⁰ Question orale avec débat posée conformément à l'article 108 du règlement par Sophia in 't Veld, Martine Roure, Philip Bradbourn et Sylvia-Yvonne Kaufmann, au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures à la Commission, 8 octobre 2008, doc. B6-0476/2004

menace, tout en ménageant l'hypersensibilité des Etats-Unis, moins regardants sur certaines exigences. Mais le pari d'une solution plus équilibrée à long terme est d'autant plus périlleux que la tendance actuelle dévie ostensiblement vers l'activisme sécuritaire à tout va. L'urgence à agir ne doit pas servir de prétexte à une démarche qui ne défendrait plus toutes les valeurs auxquelles l'Europe reste très attachée - malgré tout.

Résister à l'insistance américaine n'aurait pas été le signe d'un antiaméricanisme primaire, mais « l'expression d'une histoire millénaire qui a oscillé des Lumières à la nuit des totalitarismes. Les cancers n'investissent pas d'un seul coup les corps fragiles, ils progressent à partir d'une seule cellule »¹¹³².

L'Union européenne et les Etats-Unis réaffirment que « la protection des données des données à caractère personnel et de la vie privée constitue pour l'UE et les États-Unis une valeur fondamentale commune profondément ancrée et que l'échange d'informations et la coopération mis en place entre nos deux parties pour prévenir, rechercher et poursuivre les infractions liées au terrorisme respecteront pleinement les obligations qui nous incombent en vertu du droit international et des textes constitutionnels nationaux applicables »¹¹³³.

Même si la Commission européenne a mis en place une stratégie visant à établir les principes généraux à respecter pour répondre aux inquiétudes émises¹¹³⁴, l'acceptation par le Parlement européen, en juillet 2010, du nouvel accord SWIFT entre l'Union européenne et les Etats-Unis, relatif à la transmission des données bancaires, pose de nouvelles interrogations sur la volonté réelle de l'Union de privilégier le respect des droits fondamentaux à l'impératif, légitime, de sécurité. D'autres accords conclus entre l'Union européenne et les Etats-Unis répondent aux mêmes considérations.

¹¹³¹ Réponse du vice-président de la Commission, 20 octobre 2008, doc. A6-0403/2008

¹¹³² F. Mariatte, « Transfert des données PNR et protection des données personnelles », op.cit., page 15

¹¹³³ Déclaration de l'UE et des Etats-Unis sur la lutte contre le terrorisme, « Créer un cadre durable pour lutter contre le terrorisme dans le respect de l'Etat de droit », 3 juin 2010, section 2

¹¹³⁴ Voy. la Communication de la commission sur l'approche globale en matière de transfert des données passagers (PNR), Bruxelles, COM (2010) 492 final, 21 septembre 2010, pages 7 à 10

§2-L'équilibre fragile institué par les accords en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de coopération policière

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil européen s'est engagé à négocier des accords de coopération avec les Etats-Unis, répondant par la même à l'invite du Conseil de sécurité dans la résolution 1368 (2001) appelant la communauté internationale à « redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes terroristes, y compris par une coopération accrue et une pleine application des conventions antiterroristes internationales et des résolutions du Conseil de sécurité en particulier la résolution 1269 (1999) du 19 octobre 1999 »¹¹³⁵.

L'Union européenne et les Etats-Unis ont signé, le 25 juin 2003, deux accords relatifs à l'extradition et l'entraide judiciaire¹¹³⁶. Ces accords visent en premier lieu à renforcer la coopération judiciaire avec les Etats-Unis (A). La volonté d'améliorer la coopération policière a été matérialisée par la conclusion d'accords entre les autorités américaines et l'institution Europol (B).

A- Des accords d'entraide judiciaire et d'extradition lacunaires en matière de protection des droits individuels

Sur le fondement des articles 24 (nouvel article 37 TUE) et 38 du TUE (article abrogé), l'Union européenne, « déterminée à renforcer cette coopération pour pouvoir lutter plus efficacement contre la criminalité transnationale et le terrorisme, notamment »¹¹³⁷, engage en 2002 des négociations avec les Etats-Unis qui aboutissent, en 2003, à des accords en matière d'entraide judiciaire (1) et d'extradition (2)¹¹³⁸. Ces accords, entrés en vigueur depuis le 1^{er} février 2010, bien que distincts, sont liés l'un à l'autre, l'accord

¹¹³⁵ S/RES/1368 (2001), 12 septembre 2001 et S/RES/1269 (1999), 19 octobre 1999 qui souligne la nécessité « d'intensifier la lutte menée contre le terrorisme au niveau national et de renforcer, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, une coopération internationale efficace dans ce domaine, fondée sur les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et les normes du droit international, en particulier le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme »

¹¹³⁶ Décision n° 2003/516/CE du Conseil, du 6 juin 2003, concernant la signature des accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale et les accords, JO n° L-181, 19 juillet 2003, pages 25 et s

¹¹³⁷ Ibidem, page 25, 2^{ème} considérant

¹¹³⁸ Sur la procédure de conclusion des accords, voy. A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne - Etats-Unis*, l'Harmattan, Paris 2005, page 61 et s

d'entraide judiciaire « s'appliquant aux demandes d'extradition formulées après son entrée en vigueur »¹¹³⁹.

1- Les finalités de l'accord d'entraide judiciaire

L'accord d'entraide judiciaire a pour but principal de fixer les modalités d'entraide judiciaire pénale et d'en faciliter les demandes. Comme l'accord passé en matière d'extradition, l'accord relatif à l'entraide judiciaire est avant tout destiné « à compléter et amender les accords bilatéraux existants sur un certains nombres de points spécifiques ou à fournir un cadre de coopération spécifique aux (...) Etats membres qui ne disposent pas d'un accord bilatéral d'entraide judiciaire pénale avec les Etats-Unis »¹¹⁴⁰. Pour ce faire, le texte s'est inspiré largement de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union¹¹⁴¹. Mais à la différence des dispositions de la Convention, celles de l'accord conclu avec les Etats-Unis sont beaucoup plus larges et imprécises.

L'un des points clé de l'accord de 2003 est contenu dans l'article 5. Il porte sur la création d'équipes d'enquête communes sur le territoire respectif de chaque Etat membre et des Etats-Unis pour faciliter les enquêtes et les poursuites pénales lorsqu'elles concernent plusieurs Etats parties à l'accord. L'article 4 soulève cependant quelques réserves. Cette disposition oblige un Etat ayant fait l'objet d'une demande en ce sens de vérifier si une personne physique ou morale poursuivie ou soumise à une enquête pénale dispose d'un ou plusieurs comptes bancaires sur son territoire. Le paragraphe 1b ajoute que ces informations pourront également être délivrées par des établissements financiers non bancaires ou concerner des opérations financières sans liens avec des comptes bancaires. L'article 4 couvre ainsi un champ beaucoup plus étendu que ce que prévoit la Convention

¹¹³⁹ Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, JO n°L-181, 19 juillet 2003, page 39, article 12 § 2

¹¹⁴⁰ G. de Kerchove et S. Marquardt, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », AFDI 2004, page 817

¹¹⁴¹ Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO n° C-197, 12 juillet 2000, pages 1 et s

du 29 mai 2000 et son protocole additionnel¹¹⁴², celui-ci n'étant applicable qu'aux comptes et opérations bancaires de personnes soumis à une enquête pénale. Or, un champ d'application aussi étendu augmente les risques d'ingérence dans la vie privée de personnes qui n'ont aucun lien avec une activité criminelle et fait peser une réelle menace sur les droits fondamentaux des personnes visées, sachant qu'en vertu de l'article 4 § 5 le secret bancaire ne pourra être invoqué pour motiver un refus d'assistance.

Conformément à l'article 13, l'accord de 2003 permet aux Etats-membres de refuser l'entraide judiciaire lorsque, leur souveraineté, leur sécurité, leur ordre public ou d'autres intérêts essentiels l'exigent, ce qui constitue en soi une garantie vis-à-vis du « respect et [de] la promotion des valeurs qui fondent l'Union européenne »¹¹⁴³. D'autres dispositions, en étendant l'entraide judiciaire aux autorités administratives (article 8) ou en limitant les restrictions à l'utilisation des informations (article 9), tempèrent toutefois cette considération.

Ainsi, la première disposition élargit considérablement le champ de l'entraide judiciaire en prévoyant que celle-ci pourra être « accordée à une autorité administrative nationale enquêtant sur des faits en vue de les poursuivre pénalement ou de les renvoyer aux autorités compétentes en matière d'enquêtes et de poursuites, conformément à la compétence administrative ou réglementaire dont elle jouit pour mener une telle enquête ». Quant à l'article 9 il permet l'utilisation des informations ou des preuves transmises à l'Etat requérant dans le cadre de ses enquêtes et actions pénales, des procédures judiciaires et administratives non pénales présentant un lien direct avec celles-ci, ou dans une logique préventive, pour faire face à une menace immédiate et sérieuse contre sa sécurité publique.

Ces informations pourront toutefois être utilisées dans un autre but que celui qui a motivé la demande, l'article 9 paragraphe 4 garantissant de surcroît le maintien des dispositions éventuellement plus favorables des accords bilatéraux, « lorsque cela se traduira par des restrictions moindres à l'utilisation des preuves et des informations que ne le permet le présent article ».

¹¹⁴² Cf supra

2- Les contours de l'accord d'extradition

S'agissant de l'accord relatif à l'extradition¹¹⁴⁴, la question de la peine de mort, toujours en vigueur dans la plupart des Etats américains, s'est rapidement posée¹¹⁴⁵. La lecture de l'article 13, permet de mieux appréhender l'étendue des garanties envisagées en la matière. Il dispose que :

« lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est punissable de la peine de mort aux termes de la loi de l'Etat requérant et ne l'est pas aux termes de la loi de l'Etat requis, l'Etat requis peut accorder l'extradition à condition que la peine de mort ne soit pas prononcée à l'encontre de la personne recherchée ou, si, pour des raisons de procédure, cette condition ne peut être respectée par l'Etat requérant, à condition que la peine de mort, si elle est prononcée, ne soit pas exécutée. Si l'Etat requérant accepte l'extradition sous réserve des conditions énoncées dans le présent paragraphe, il respecte ces conditions. Si l'Etat requérant n'accepte pas les conditions, l'extradition peut être refusée ».

L'article 13 permet de contourner les difficultés propres au système fédéral américain, celui-ci ne permettant pas à l'autorité fédérale de garantir qu'une telle peine ne serait pas prononcée par une juridiction d'un Etat fédéré. En outre, cet article « présente l'avantage de hiérarchiser les exigences de l'Etat requis, en faisant clairement apparaître que la garantie principale à obtenir est que la peine capitale ne soit pas prononcée »¹¹⁴⁶.

Si l'accord offre une garantie certaine en ce qui concerne la peine de mort, un autre point mérite une attention particulière. L'absence de référence aux tribunaux militaires d'exception dans le texte conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis peut surprendre. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Président américain a autorisé, par l'intermédiaire du *Military Order* du 13 novembre 2001¹¹⁴⁷, l'utilisation de tribunaux

¹¹⁴³ G. de Kerchove et S. Marquardt, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », op.cit., page 818

¹¹⁴⁴ Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'extradition, JO n° L-181, 19 juillet 2003, pages 27 et s

¹¹⁴⁵ En 2009, 52 personnes ont été exécutées dans onze Etats des Etats-Unis, soit 15 de plus qu'en 2008. Données fournies par le Bureau of Justice Statistics, 12 mars 2009, doc. NCJ 228662. Voy aussi A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne - Etats-Unis*, op.cit., page 63 et s

¹¹⁴⁶ E. Ruelle, « Les accords de coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique », RAE 2004, page 367

¹¹⁴⁷ Military Order du 13 novembre 2001, Federal Register, vol. 66, n° 222, Presidential Documents, 16 novembre 2001, pages 57863 à 57836

militaires spécialisés pour le jugement des étrangers suspectés de terrorisme, qualifié d'acte de guerre pour les Américains¹¹⁴⁸.

La création de ces *Military Commissions* ne s'est pas faite sans bruit, beaucoup préférant le recours à une juridiction militaire ordinaire ou un tribunal pénal international ad hoc¹¹⁴⁹. Or, aucune disposition de l'accord ne prévoit la possibilité de s'opposer à une extradition en vue d'un jugement devant une de ces juridictions à l'instar de ce qui est prévu lorsqu'il existe un risque de condamnation à la peine capitale.

L'établissement de ces tribunaux spécialisés avait toutes les raisons de susciter l'inquiétude des observateurs. La Cour suprême des Etats-Unis a elle-même jugé la création des tribunaux militaires spécialisés illégale dans l'affaire Hamdan contre Rumsfeld¹¹⁵⁰. Pour le juge américain, les commissions militaires devaient se mettre en conformité avec le droit international coutumier - notamment le droit des conflits armés, la nature du conflit opposant les Etats-Unis au groupe Al Qaida était de surcroît protégé par les Conventions de Genève de 1949¹¹⁵¹. L'article 3 commun aux quatre conventions exige en effet « que toutes les personnes se trouvant aux mains de l'ennemi soient traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable » en interdisant notamment le meurtre, les mutilations, la torture, les traitements cruels, humiliants et dégradants, les prises d'otages et les procès inéquitables¹¹⁵².

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité peut donc conduire l'Union européenne à instaurer des rapports d'entraide judiciaire qui peuvent s'avérer préjudiciables à ses ressortissants. En réponse à l'arrêt rendu par la Cour suprême, par exemple, le Président américain George Bush promulgue le 17 octobre 2006 le Military

¹¹⁴⁸ Sur la question des tribunaux militaires spécialisés, voy. A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne - Etats-Unis*, op.cit., page s 37 et s

¹¹⁴⁹ Voy. l'article de M. Delmas-Marty, « A crime global, justice globale », *Le Monde*, 30 janvier 2002, page 14, cité dans le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique, présenté par. M. Didier Quentin, député, doc. n°716, 19 mars 2003, page 39, note 52

¹¹⁵⁰ Arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, 29 juin 2006, Hamdan v.. Rumsfeld, 548 US 557 (2006)

¹¹⁵¹ Voy. Rapport de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Etats-Unis d'Amérique et droit international », T. Lloyd (rapporteur), 8 février 2007, doc. n° 11181, page 102

¹¹⁵² Voy. la présentation des Conventions de Genève de 1949 sur le site de la Croix-Rouge, www.cicr.org

Commissions Act¹¹⁵³ adopté par le Congrès quelques semaines plus tôt. Les effets de la nouvelle loi sur l'étendue des poursuites à l'encontre des personnes impliquées, ou prétendues l'être, dans des actes de terrorisme est sans précédent. Le but premier de loi est d'autoriser le Président américain à mettre en place de nouveaux tribunaux militaires spécialisés dotés de nouvelles procédures, compétents pour juger les « combattants ennemis illégaux »¹¹⁵⁴. Le président américain se voit attribuer le droit d'interpréter seul les Conventions de Genève de 1949. Le texte prévoit en effet que :

« As provided by the Constitution and by this section, the President has the authority for the United States to interpret the meaning and application of the Geneva Conventions and to promulgate higher standards and administrative regulations for violations of treaty obligations which are not grave breaches of the Geneva Conventions »¹¹⁵⁵.

Le Military Commissions Act prévoit aussi la suppression de l'*Habeas Corpus* tout en octroyant « l'immunité aux personnes engagées dans le traitement des détenus qui n'ont pas respecté l'article 3 commun »¹¹⁵⁶. Le président américain et le secrétaire d'Etat à la défense se voient également reconnaître le pouvoir de désigner toute personne comme « ennemi combattant illégal » des Etats-Unis, sans qu'aucun élément de preuves ne soit exigé. En outre, l'application éventuelle d'une peine d'emprisonnement perpétuel incompressible peut se révéler tout autant problématique et peut trouver à s'appliquer à l'encontre d'un ressortissant de l'Union européenne. Le volet judiciaire de la coopération transatlantique n'a pas apporté suffisamment de garanties en matière de droits fondamentaux. La coopération Europol-Etats-Unis souffre des mêmes imperfections.

¹¹⁵³ Military Commissions Act of 2006, Public Law 109-366, 109th Congress, Oct. 17, 2006, pages 2600 et s

¹¹⁵⁴ La définition de « unlawfull enemy combatant » est donnée par le paragraphe 948 A du Military Commissions Act : « i) a person who has engaged in hostilities or who has purposefully and materially supported hostilities against the United States or its co-belligerents who is not a lawful enemy combatant (including a person who is part of the Taliban, al Qaeda, or associated forces); or ii) a person who, before, on, or after the date of the enactment of the Military Commissions Act of 2006, has been determined to be an unlawful enemy combatant by a Combatant Status Review Tribunal or another competent tribunal established under the authority of the President or the Secretary of Defense.

¹¹⁵⁵ Ibidem, page 2632

¹¹⁵⁶ Rapport de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Etats-Unis d'Amérique et droit international », op.cit., page 103

B- Les ambiguïtés soulevées par l'accord de coopération Europol-Etats-Unis

La coopération policière a été consolidée par la signature de deux accords entre Europol et les Etats-Unis. Le premier est intervenu en décembre 2001, le second, plus opérationnel, a été conclu l'année suivante, le 20 décembre 2002. La Commission européenne s'est réjouie du rapprochement entre l'office européen de police et les Etats-Unis qui constitue, selon elle, « une avancée positive, au vu des divergences que présentent les législations américaine et européenne sur la protection des données »¹¹⁵⁷. En réalité, ce sont ces divergences qui peuvent susciter l'inquiétude.

L'après 11 septembre et l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité encourageant une coopération étroite des Etats membres ont été l'occasion idéale d'étendre les relations à des domaines beaucoup plus vastes que la lutte contre le terrorisme international. Parfois présenté comme un accord relatif « aux renseignements sur les « caractéristiques physiques, physiologiques, mentales, économiques, culturelles, et sociales » de personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation terroriste ou de faire partie de la criminalité organisée »¹¹⁵⁸, l'accord couvre en réalité un éventail beaucoup plus large. Ainsi, l'article 5 § 1 de l'accord du 20 décembre 2002 entre Europol et les Etats-Unis¹¹⁵⁹ prévoit que l'échange des données devra se faire aux fins de « prévention, détection, répression, investigation et poursuite de toute infraction pénale ainsi qu'en vue de tout objectif analytique spécifique », l'article 6 disposant en outre que cet échange d'informations pourra intéresser des données aussi sensibles que « la race, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, la santé ou la vie sexuelle (...) sous réserve que la partie qui les fournit soit convaincue que ces données sont particulièrement pertinentes (...) »¹¹⁶⁰.

Un des problèmes majeurs concerne alors l'objectif de l'accord qui dépasse largement le cadre strictement pénal. L'absence d'un contrôle strict sur l'utilisation des

¹¹⁵⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne, Bruxelles, COM (2004) 376 final, 18 mai 2004, page 17

¹¹⁵⁸ Voy. par exemple J.-C. Paye, « Coopération judiciaire USA-UE – Un rapport impérial », Espace de libertés n° 316, décembre 2003, page 31

¹¹⁵⁹ Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 4 novembre 2002, doc. n° 13689/02 EUROPOL 82

¹¹⁶⁰ Voy. A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne - Etats-Unis*, l'Harmattan, op.cit., pages 41 et s

données implique en effet qu'un nombre indéterminé d'institutions, quelle qu'en soit la nature, pourront accéder à celles-ci ; les finalités de prévention et de détection des infractions participant à cette confusion¹¹⁶¹.

Les Etats-Unis ne sont pas les seuls à avoir conclu des accords de coopération avec Europol. Ces dernières années, Europol a largement intensifié son partenariat avec d'autres Etats tiers par la signature de nombreux accords bilatéraux stratégiques ou opérationnels¹¹⁶². Or, les accords bilatéraux opérationnels prévoient systématiquement l'échange de données à caractère personnel. A la différence des accords conclus avec les Etats membres de l'Union européenne, l'échange des données avec les Etats-Unis ne dépend pas de l'existence d'une législation conforme aux règles en vigueur au sein de l'Union européenne, ce qui est regrettable compte tenu du fait que les Etats-Unis ont une approche très différente de la protection des données, « fondée sur l'autorégulation assortie de sanction privée »¹¹⁶³. La nature des enjeux qui entourent la collaboration entre les services de police de l'Union européenne et des Etats-Unis peut justifier l'ampleur des informations susceptibles d'être échangées. Mais le fait qu'aucun contrôle démocratique ou juridictionnel n'ait été prévu dans l'application ou la mise en œuvre de l'accord n'est pas admissible¹¹⁶⁴ ; la protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux aurait dû commander une attitude plus prudente de l'Union européenne.

De la même manière que l'ONU a marqué d'un geste fort sa détermination à combattre le terrorisme en adoptant la résolution 1373 (2001), l'Union européenne a voulu agir de façon rapide et efficace. Le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales n'a certes pas été passé sous silence mais semble rangé au second plan¹¹⁶⁵. La décision-cadre relative au mandat d'arrêt a ainsi apporté les avancées indispensables à la lutte que l'UE entend mener contre le terrorisme. Il faut évidemment s'en réjouir. L'urgence et l'impératif d'efficacité ne doivent pas éclipser la nécessité impérieuse de

¹¹⁶¹ Idem

¹¹⁶² Europol a ainsi conclu des accords avec la Russie, la Norvège, la Colombie, la Turquie ou encore le Canada

¹¹⁶³ Voy. le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir d'Europol, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, présenté par J. Floch (député), 29 avril 2003, n° 819, page 15

¹¹⁶⁴ Voy. A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne – Etats-Unis*, op.cit., page 41

sauvegarder les libertés fondamentales. Les lacunes du dispositif international de lutte contre le terrorisme élaboré par l'Organisation des Nations unies ne suffisent pas à expliquer toutes les imperfections du système mis en place au niveau européen. La structure de l'Union européenne n'a longtemps pas permis d'assurer un respect optimal des droits fondamentaux. L'adoption du Traité de Lisbonne et la jurisprudence des juridictions européennes tendent à améliorer la situation.

Section 3 : L'existence de solutions adaptées aux exigences de respect des droits et libertés fondamentaux

Consciente de ne pouvoir agir efficacement contre le terrorisme sans étendre la coopération avec les pays tiers, l'Union européenne a consolidé essentiellement ses efforts sur le partenariat transatlantique, sans dissiper les inquiétudes sur le juste équilibre à trouver entre le volet répressif et les droits fondamentaux. Les raisons de ces insuffisances sont certainement à rechercher dans le fait que le renforcement des principes de l'Union de droit, amorcé depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, ne s'est pas opéré de façon égale au sein des trois piliers. Ceci permet de mesurer l'importance des progrès entrevus dès la rédaction du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et qui a largement initié les avancées contenues dans le Traité de Lisbonne (§ 1). Cet apport textuel s'est doublé d'une importante contribution jurisprudentielle à la protection des droits et des libertés fondamentaux (§ 2).

§1 : Les améliorations apportées aux insuffisances propres à l'ensemble normatif et institutionnel de l'Union européenne par le Traité de Lisbonne

La structure complexe de l'Union européenne, organisée en piliers jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, n'a pas favorisé le renforcement des principes de l'Union de droit, hérités du traité sur l'Union européenne (A). Depuis la suppression - partielle - de cette architecture complexe, des progrès conséquents ont pu être constatés (B).

¹¹⁶⁵ I. Thomas, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », RGDI 2004, page 464

A- Les limites matérielles contenues dans les deuxième et troisième piliers

Longtemps, l'Union européenne n'apportait pas de garanties suffisantes permettant une protection suffisante des justiciables (1). Quelques améliorations notoires ont pourtant été esquissées à partir de l'élaboration du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2).

1- Les insuffisances des traités antérieurs

Le renforcement de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union ne fait aujourd'hui aucun doute. C'est à partir du début des années quatre-vingt-dix et de la création d'une véritable « Union européenne » qu'on assiste à « une lente, progressive et inexorable montée en puissance des droits de l'homme dans le système de la Communauté et de l'Union »¹¹⁶⁶. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, des changements importants sont intervenus, « allant dans le sens du renforcement de la Communauté de droit et de la reconnaissance à l'Union du caractère d'une Union de droit »¹¹⁶⁷. La Communauté de droit reposait cependant sur le principe de l'unité du droit communautaire, dans un cadre où les Etats « étaient liés de manière identique par un ensemble d'obligations s'imposant à eux de manière uniforme »¹¹⁶⁸. Avec la mise en place de l'Union européenne la donne n'est plus tout à fait la même mais l'apparition de situations dérogatoires pour certains Etats membres tend à fragiliser l'Union de droit surtout dans la détermination de son contenu.

L'action de l'UE dans la lutte contre le terrorisme s'est organisée à l'intérieur de chaque pilier. Toutefois, le troisième pilier, relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, est sans conteste la base juridique principale des instruments de l'action européenne en la matière¹¹⁶⁹. Or les références aux droits de l'homme au sein de ce pilier ne sont pas nombreuses ; seul l'article 6 § 2 du TUE dispose que « l'Union respecte les

¹¹⁶⁶ P. Wachsmann, « Les droits de l'homme », RTDE 1997, page 883

¹¹⁶⁷ J. Rideau, « L'incertaine montée vers l'Union de droit », in J. Rideau (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit*, LGDJ 2000, page 6

¹¹⁶⁸ Ibidem, page 9

droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». Cette limitation des principes de l'Union de droit a longtemps fait peser le risque « que les normes nationales plus rigoureuses en ce qui concerne la protection des droits de l'homme soient mises en péril mais également que les normes internationales minima ne soient pas garanties »¹¹⁷⁰. Ce qui est regrettable en matière de terrorisme, dans lequel tout glissement vers l'arbitraire peut trouver un terreau fertile.

Le contrôle juridictionnel opéré par la Cour de justice des Communautés européennes autrefois au sein du deuxième et troisième pilier a longtemps paru trop restreint. A l'origine, la compétence de la CJ ne s'étendait pas aux piliers non communautaires, à quelques exceptions près¹¹⁷¹. La plupart des critiques adressées au Traité de Maastricht reposait sur le contrôle insuffisant exercé par la Cour sur des matières aussi sensibles que celles du titre IV. Le Traité d'Amsterdam franchit le pas en reconnaissant dans son article 35 que :

« la Cour de justice des Communautés européennes est compétente sous réserve des conditions définies au présent article pour statuer à titre préjudiciel sur la validité de l'interprétation des décision-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application ».

Le régime institué par le Traité d'Amsterdam n'était pas exempt de tout reproche. En effet, la compétence de la Cour n'est que facultative, elle devra être acceptée par chaque Etat membre. La déclaration d'acceptation doit également préciser à quelle juridiction nationale il appartient de saisir la Cour (celles statuant en dernier ressort par exemple), ce

¹¹⁶⁹ I. Thomas, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », op.cit., page 478

¹¹⁷⁰ S. Peers, « Les droits de l'homme et le troisième pilier », in P. Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles 2001, page 188

¹¹⁷¹ Voy. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF droit, 3^{ème} édition, Paris 2001, page 709 et le commentaire de Y. Petit, « Article L », in V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, *Traité sur l'Union européenne*

qui introduit un « dispositif à géométrie variable quant à la détermination des juridictions habilitées »¹¹⁷².

Le point le plus critiquable ressort de l'article 35 § 5 du Traité. Pour limiter davantage la compétence juridictionnelle, le contrôle s'exerçant sur « la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre » est exclu, la Cour ne pouvant non plus « statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». Le fait qu'aucun recours en annulation ne puisse être exercé par le Parlement ou par les particuliers au sein du troisième pilier cristallise l'insatisfaction. L'article 230 alinéa 4 du TCE dispose que les particuliers ne peuvent agir que pour contester des décisions dont ils sont les destinataires ou qui les concernaient directement. Il est alors surprenant de voir que le recours ne leur est pas ouvert. Les décisions-cadres ayant vocation à être transposées dans les ordres juridiques internes, elles peuvent ainsi les affecter directement¹¹⁷³.

2- Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ou les prémices d'une prise en compte élargie des droits fondamentaux

Le 29 octobre 2004, a été signé à Rome le Traité « établissant une Constitution pour l'Europe » destiné à se substituer aux Traités en vigueur. Le Traité élaboré par la Convention, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, aurait pu apporter plusieurs réponses aux insuffisances de l'action engagée par l'Union européenne. Plusieurs innovations ont été envisagées pour améliorer les moyens de lutte contre le terrorisme.

Parmi elles, figurent la suppression des piliers, l'extension du vote à la majorité qualifiée ou encore le renforcement des organes Europol et Eurojust qui facilitent la prise de décision ou améliorent la coopération entre Etats membres. L'idée de concilier l'objectif sécuritaire et de respecter les droits fondamentaux n'est pourtant pas absente des intentions

– *Commentaire article par article*, sous la direction de V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, Economica, Paris 1995, page 863

¹¹⁷² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op.cit., page 710

¹¹⁷³ Sur ces questions, voy. A. Adam, *Lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne – Etats-Unis*, op.cit., pages 59 et 60

des rédacteurs du Traité. Eurojust se voit par exemple confier, dans le respect de la Charte des droits fondamentaux et sous le contrôle juridictionnel de la Cour de justice, le l'ouverture des enquêtes pénales, la faculté de proposer aux parlements nationaux le déclenchement des poursuites ou encore la coordination des activités des autorités compétentes en la matière¹¹⁷⁴. S'agissant de la coopération policière, Europol voit également ses compétences renforcées, notamment dans les cas de criminalité grave - et donc de terrorisme - affectant deux ou plusieurs Etats membres¹¹⁷⁵. Conformément à l'article I-42 du « Traité constitutionnel », les parlements nationaux se voient en outre reconnaître le droit de contrôler des activités d'Europol qui s'exercent, là aussi, dans le respect des dispositions de la Charte des droits fondamentaux et sous le contrôle de la Cour de justice.

L'équilibre tant attendu entre le respect des droits fondamentaux et le volet répressif, la reconnaissance par le Traité d'une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux¹¹⁷⁶ aurait à plusieurs égards constitué la plus large contribution à son renforcement. Or, sans cette reconnaissance, comme le faisait justement remarquer Isabelle Thomas, le dispositif européen ne pouvait « s'inscrire dans un ensemble juridique conforme aux principes de l'Union de droit »¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁴ Selon l'article III-273 du Traité : « 1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol. A cet égard, la loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre: a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ; c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen. La loi européenne fixe également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust. (...) »

¹¹⁷⁵ Article III-276 § 1 : « La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des Etats membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci ».

¹¹⁷⁶ Selon l'article I-9: « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II »

¹¹⁷⁷ I. Thomas, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », op. cit., page 480.

L'un des apports fondamentaux de ce traité repose aussi sur « l'amorce d'une justiciabilité de certains actes PESC »¹¹⁷⁸. De façon générale, le caractère restrictif de l'accès au juge pour les particuliers a été l'objet de vives critiques selon l'idée communément admise en doctrine que « l'ordre juridique communautaire ne saurait être complet s'il ne garantissait pas aux particuliers la protection réelle et efficace des droits que leur confère cet ordre même »¹¹⁷⁹. La place accordée au citoyen depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht aurait dû s'accompagner de garanties plus importantes à son profit.

A cette difficulté, s'ajoute le fait que le pilier relatif à la PESC échappe lui aussi, en principe, à la compétence de la CJ. Conséquence directe de la reconnaissance à l'Union européenne de la personnalité juridique, la suppression des trois piliers de l'Union marquait une évolution nette de la recevabilité du recours en annulation offerte aux particuliers. Ainsi l'article III-376 alinéa 2 prévoyait que :

« La Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article III-308 et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article III-365, paragraphe 4, concernant le contrôle de la légalité des décisions européennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre II ».

Dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du CSNU, l'Union européenne a édicté des actes susceptibles de porter atteinte aux intérêts ou aux droits des individus. Les affaires Yusuf et Kadi en sont la parfaite illustration¹¹⁸⁰. L'activisme de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme s'est ainsi traduit par une inflation normative visant en premier lieu les particuliers. Cette évolution semblait avoir été entendue et comprise par les rédacteurs du Traité qui proposaient via l'insertion de l'article précité d'étendre le recours en annulation aux individus dans le domaine de la coopération interétatique¹¹⁸¹. Le Traité constitutionnel introduit une disposition novatrice en ajoutant

¹¹⁷⁸ D. Feraille, « Le renforcement de la cohérence externe », *op.cit.*, page 95

¹¹⁷⁹ G. Vandersanden, « Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », CDE 1995, page 546

¹¹⁸⁰ Cf *infra*

¹¹⁸¹ L'article 230 (ex-173) alinéa 4 TCE prévoit que « Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que

aux actes susceptibles d'être attaqués les actes réglementaires qui ne nécessitent pas de mesures d'exécution mais qui les concernent directement et individuellement. Ainsi l'article III-365 § 4 prévoit que :

« Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution »

Cette solution avait d'ailleurs été préconisée par l'Avocat Général F.G. Jacobs dans l'arrêt UPA rendu par la Cour de justice, le 25 juillet 2002. Il évoque dans ses conclusions la nécessité « d'accepter qu'une personne soit considérée comme individuellement concernée par une mesure communautaire lorsque, en raison de la situation dans laquelle elle se trouve, la mesure nuit, ou est susceptible de nuire, à ses intérêts de manière substantielle »¹¹⁸². La Cour est restée toutefois sourde à ces arguments et estime conformément à sa jurisprudence antérieure que « le Traité (...) a institué un système complet de voies de recours destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge communautaire »¹¹⁸³.

En outre, les rédacteurs du Traité avaient choisi de donner une compétence générale de principe à la Cour en insérant l'article I-29 alinéa 1^{er} selon lequel « la Cour (...) assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la Constitution ». Et, si la Cour n'est pas compétente pour l'ensemble des domaines touchant à la PESC et à l'espace de liberté de sécurité et de justice, il lui appartenait toutefois de se prononcer sur les recours touchant au « contrôle de la légalité des décisions européennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales adoptées par le conseil sur la

prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernant directement et individuellement. ». Cf supra

¹¹⁸² Arrêt CJCE, *Union de Pequeños Agricultores c. Conseil*, 25 juillet 2002, Recueil 2002, pages I-6677 et s. Voy. les conclusions de l'Avocat Général F.G. Jacobs page I-6698, point 60. L'exemple est cité par M. Lepretre-Mittelberger et C. Soulard, « Le statut du citoyen : Recours », in *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, op.cit., page 435

¹¹⁸³ Cf le point 40 de l'arrêt précité. Voy. également C. Picheral, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Ellipses, Paris 2006, page 313

base du Chapitre II du titre V »¹¹⁸⁴. La disposition était en soit une véritable évolution s'agissant des voies de recours offertes aux particuliers.

Sans émettre un jugement quelconque sur les avis exprimés en France et aux Pays-Bas ayant conduit au rejet du texte, il est possible d'affirmer que l'occasion a été manquée d'apporter à l'espace pénal européen en général et à la lutte antiterroriste en particulier, une légitimité et les garanties qui s'imposaient.

B- Les progrès réalisés avec l'adoption du Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne est à plusieurs égards une reprise des évolutions contenues dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ce texte ayant servi de base de travail aux juristes du Conseil chargés de l'élaboration du nouveau Traité. Les aspects tenant aux institutions et au processus décisionnel sont ainsi repris, les modifications apportées visant avant tout à répondre aux préoccupations exprimées ayant conduit au rejet du Traité dit constitutionnel¹¹⁸⁵.

Le contexte d'élaboration du Traité de Lisbonne explique la marque d'une certaine continuité par rapport au « Traité constitutionnel ». La Conférence Intergouvernementale en charge d'élaborer le texte avait reçu pour mission d'incorporer les « innovations découlant de la CIG de 2004 »¹¹⁸⁶. On y retrouve alors les avancées aperçues dans le texte auquel il est censé se substituer mais aussi certaines lacunes. Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) doit être vu comme « la mise en œuvre des grands principes posés dans le TUE » qui, comme le rappelle Jean-Luc Sauron, « présente le cadre général de l'UE, les principes essentiels qui la structurent » à l'exception du titre V relatif aux « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union européenne et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » dont l'insertion dans le TUE vise à souligner, en dépit de la disparition des piliers intergouvernementaux, le caractère spécifique des politiques extérieures et de défense par

¹¹⁸⁴ Voy. P. Manin, *Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, op.cit., page 395

¹¹⁸⁵ Voy. par exemple le rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne par H. Haenel, Sénat, session ordinaire 2007-2008, 8 novembre 2007, doc. n°76

¹¹⁸⁶ Conseil européen de Bruxelles, conclusions de la présidence, 21 et 22 juin 2007, doc. 11177/1/07 REV 1, page 16

rapport aux politiques communes décrites dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union »¹¹⁸⁷. Au niveau des droits fondamentaux, le changement le plus décisif concerne la nouvelle rédaction de l'article 6 TUE. Selon cet article :

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions. 2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités. 3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Contrairement à la Convention qui avait inscrit la Charte des droits fondamentaux dans le corps même du Traité établissant une constitution pour l'Europe, la référence s'opère ici au moyen d'un renvoi, la Charte étant publiée au journal officiel de l'UE comme document à part¹¹⁸⁸. La raison est à rechercher du côté de l'opposition britannique soucieuse de « neutraliser les effets juridiques éventuels de la Charte en s'opposant à son incorporation dans les traités fondateurs »¹¹⁸⁹. Au fond, cette subtilité guidée par des raisons politiques ne change rien au fait que la Charte demeure juridiquement contraignante. Il convient de noter toutefois que le protocole n°30 du Traité de Lisbonne rend la Charte partiellement inapplicable au Royaume-Uni, à la Pologne et à la République Tchèque¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁷ J.-L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, op.cit., pages 26 et 27

¹¹⁸⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 30 mars 2010, JO n° C-83, page 389 et s

¹¹⁸⁹ X. Groussot et L. Pech, *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°173, 14 juin 2010, page 2

¹¹⁹⁰ Le protocole 30 dispose que : « Article premier :1. La Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice de l'Union européenne, ou de toute juridiction de la Pologne ou du Royaume-Uni, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou action administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les

Même si la Charte des droits fondamentaux ne reconnaît pas de droits nouveaux aux justiciables¹¹⁹¹, la plupart des droits énoncés par le texte étant déjà reconnus par d'autres instruments nationaux ou internationaux, le nouveau statut acquis par la Charte depuis l'adoption du traité de Lisbonne signifie que le juge européen devra accorder plus de poids aux droits qu'elle reconnaît¹¹⁹². En tant que droits fondamentaux, les droits contenus dans la Charte acquièrent une dimension nouvelle qui renforce les moyens dont dispose la CJ lorsqu'elle opère le contrôle de légalité des actes de l'Union européenne ou des législations des Etats membres. En matière de lutte contre le terrorisme, l'enrichissement normatif constaté au sein de l'UE et les effets souvent attentatoire aux libertés fondamentales rend la démarche loin d'être superflue. La jurisprudence de la CJ rend compte du fait que le juge a toujours considéré le respect des droits fondamentaux comme faisant partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect. De ce point de vue, la Cour a largement contribué à l'augmentation du standard de protection de ces droits ; une application et une interprétation de la Charte des droits fondamentaux continueront à renforcer ce phénomène.

Dans le même ordre d'idée, la suppression de l'architecture en piliers permet d'éviter que certains actes puissent se voir soustraits au contrôle du juge en raison d'une compétence limitée à une certaine catégorie d'actes. La reprise de l'initiative du « Traité constitutionnel » marque une avancée majeure qui tend à améliorer les garanties juridictionnelles aux droits des justiciables via l'élargissement des compétences de la CJ. Celles-ci sont étendues à l'ensemble des questions touchant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, exception faite une nouvelle fois des domaines de l'article 276 TFUE¹¹⁹³. En outre, la compétence préjudicielle de la CJ est entièrement étendue aux

droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme. 2. En particulier, et pour dissiper tout doute, rien dans le titre IV de la Charte ne crée des droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni a prévu de tels droits dans sa législation nationale. Article 2 :Lorsqu'une disposition de la Charte fait référence aux législations et pratiques nationales, elle ne s'applique à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans la législation ou les pratiques de la Pologne ou du Royaume-Uni »

¹¹⁹¹ Voy. F. Kauff-Gazin, « Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne : un bilan contrasté », Europe, juillet 2008, page 39

¹¹⁹² Voy. X. Groussot et L. Pech, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », op.cit., page 6

¹¹⁹³ L'article 276 TFUE reprend les limitations contenues dans l'ancien article 230 al. 4 et prévoit que « dans l'exercice de ses attributions concernant les dispositions des chapitres 4 et 5 du titre V, de la troisième partie,

domaines relevant du Titre V du TUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice notamment en matière de visas, d'asile et d'immigration¹¹⁹⁴, sachant par ailleurs que la compétence préjudicielle de la Cour devient obligatoire en la matière et n'est plus soumise à une déclaration des Etats membres. Concernant les voies de recours des particuliers, l'article 263 alinéa 4 TFUE dispose que :

« Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, *ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ».

La deuxième partie de l'article est un ajout fait à l'ex-article 230 alinéa 4 TCE inspirée par l'article III-365 § 4 du « Traité constitutionnel ». Il permet de sortir de situations parfois complexes dans lesquelles il n'existe aucun moyen de recours contre un acte pour lequel aucune mesure d'exécution n'est prévue.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) prévue à l'article 6 TUE et déjà énoncée à l'article I-9 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue elle aussi une avancée significative. S'il apparait regrettable que les modalités relatives à la décision de rendre l'adhésion effective aient été modifiées¹¹⁹⁵, cette étape serait louable dans la mesure où sa réalisation impliquerait « un développement harmonieux des jurisprudences »¹¹⁹⁶ de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la CJ¹¹⁹⁷. La CEDH pourra en effet contrôler la légalité des actes de l'Union au cours des procès intentés contre elle par les

relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »

¹¹⁹⁴ F. Kauff-Gazin, « Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne : un bilan contrasté », op.cit., page 40

¹¹⁹⁵ Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe prescrivait une décision à la majorité qualifiée, le Traité de Lisbonne impose une décision à l'unanimité, décision qui devra être approuvée ensuite par les Etats membres selon les modalités prévues par leur Constitution, conformément à l'article 218 TFUE

¹¹⁹⁶ Voy. X. Groussot et L. Pech, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », op.cit, page 11

¹¹⁹⁷ Denys Simon rend compte du rapprochement entre les deux juridictions, et considère que « la Cour de Luxembourg s'approprie la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, en réduisant ainsi les germes d'incohérence qui pourraient découler de la dualité des mécanismes de contrôle du respect des droits fondamentaux ». Voy. D.

ressortissants européens qui ne peuvent, jusqu'ici, soumettre à la juridiction de Strasbourg que les actes des Etats membres mettant en œuvre le droit de l'Union européenne, en dehors des mesures nationales ordinaires s'entend.

Parfois perçue comme « la régularisation d'une situation », en raison du contrôle de conventionnalité des actes des Etats parties au regard de la Convention¹¹⁹⁸, l'adhésion de l'UE à la CESDH peut favoriser le respect à la Convention de l'ensemble des actes de l'Union, « y compris d'ailleurs des actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune pour laquelle la Cour de justice (...) se voit reconnaître une compétence très limitée »¹¹⁹⁹.

En définitive, le Traité de Lisbonne a largement profité des avancées contenues dans le « Traité constitutionnel » sans parvenir à opérer les améliorations attendues¹²⁰⁰. La PESC reste ainsi en grande partie soustraite à la compétence de la CJ, ce qui est problématique en matière de protection des droits fondamentaux et peut avoir des répercussions fâcheuses lorsque l'UE agit pour lutter contre le terrorisme, qui touche au domaine la coopération judiciaire et policière en matière pénale complétée par des mesures prises au titre de la PESC.

§2- L'apport déterminant de la jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux

La jurisprudence de la CEDH et de la CJ apporte des éléments tangibles, concourant à une amélioration des garanties relatives à la protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles. Si la Cour européenne des droits de l'homme reste prudente à l'égard des résolutions du Conseil de sécurité, lorsqu'elle est amenée à connaître des affaires les impliquant (A), les juridictions de l'Union européenne affichent beaucoup moins de retenue dans la manière de les appréhender (B)

Simon, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDJ : « Je t'aime, moi non plus ? » », *Les Cours Européennes – Luxembourg et Strasbourg*, Pouvoirs 2001/1, n° 96, Le Seuil, Paris 2001, page 38

¹¹⁹⁸ F. Kauff-Gazin, « Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne : un bilan contrasté », *op.cit.*, page 42

¹¹⁹⁹ Ibidem, page 41

¹²⁰⁰ Cf supra, partie I

A- La position prudente de la CEDH à l'égard des mesures d'exécution des résolutions du Conseil de sécurité

La CEDH connaît fréquemment de cas où s'entremêlent lutte contre le terrorisme et droits de l'homme. A plusieurs reprises, la Cour de Strasbourg a ainsi pu dégager une importante jurisprudence fixant le cadre de l'action antiterroriste menée par les Etats membres de l'UE, parties à la CESDH.

L'obligation faite aux Etats de lutter contre le terrorisme, trouve sa limite dans le respect des droits et libertés reconnus par la Convention. En effet, la Cour admet des restrictions à ces droits dans la mesure où elles répondent à la nécessité de lutter contre le terrorisme et respectent certaines conditions. Mais il existe des droits, dits « droits absolus », qui n'en admettent aucune, qu'elle qu'en soit la justification¹²⁰¹. C'est ainsi que même dans des situations particulières telles que la lutte contre le terrorisme, sont prohibés la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants¹²⁰².

Cette interdiction est consacrée par l'article 3 de la CESDH, que la Cour considère comme « l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques »¹²⁰³. Les arguments avancés par le Gouvernement français, dans l'affaire Tomasi contre France, montrent à quel point la position de la Cour est loin d'être superflue, surtout en la matière¹²⁰⁴. Monsieur Tomasi était soupçonné par les services de police français d'avoir participé à un attentat terroriste commis par le FLNC. Pendant sa garde à vue, des mauvais traitements lui auraient été infligés. Pour sa défense, le Gouvernement invoque la jeunesse et le bon état de santé du requérant, la faible durée des interrogatoires, les soupçons de participation à un acte terroriste ayant causé la mort d'une personne, et la « légèreté » des lésions de Monsieur Tomasi. Ces justifications édifiantes révèlent l'ordre de priorité dans lequel les

¹²⁰¹ Voy. O. de Schutter, « La convention européenne des droits de l'homme », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 2002, pages 93 et s

¹²⁰² Cela ressort d'un arrêt Irlande contre Royaume-Uni rendu le 18 janvier 1978, pour lequel le juge devait se prononcer sur le cas de détenus soupçonnés d'appartenir à l'IRA ayant subis des traitements inhumains lors des interrogatoires. La Cour déclare que « la prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les agissements de la victime (...) ». Voy. arrêt de la CEDH, du 18 janvier 1978, Irlande contre Royaume-Uni, , requête n°5310/91, recueil, n° A-25, point 163. Cité par O. de Schutter, « La convention européenne des droits de l'homme », op.cit., page 94

¹²⁰³ Arrêt CEDH Labita contre Italie, 6 avril 2000, requête n° 26772/95, recueil, volume IV, page 131, point 119

¹²⁰⁴ Arrêt CEDH Tomasi contre France, 27 août 1992, requête n° 12850/87, recueil, A-241

Etats inscrivent l'obligation de lutter contre le terrorisme et celle de respecter les droits et libertés fondamentaux¹²⁰⁵.

Le rôle de la CEDH prend ici tout son sens pour assurer la compatibilité des comportements et des mesures étatiques aux exigences de la Convention, surtout depuis que les événements du 11 septembre ont renforcé le penchant « tout sécuritaire » de certains Etats. La réaction du Gouvernement britannique aux attentats de Londres, du 7 juillet 2005, illustre cette tendance. Le « shoot to kill » permettant aux forces de police d'abattre toute personne présumée terroriste pose de graves interrogations. Cette mesure, contestable et contestée, traduit en effet une incapacité coupable à agir de manière efficace dans le respect des droits fondamentaux. Au regard de la jurisprudence McCann, il est clair que le droit à la vie impose des limites aux Etats mettant en œuvre des mesures de protection contre la menace terroriste¹²⁰⁶. Protéger la population sur son territoire est une nécessité absolue, mais garantir les droits et libertés de chacun en est une autre. Les restrictions portées aux droits fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme peuvent à terme se révéler contre productives ; pour mieux « vaincre la logique du terrorisme, les gouvernements devront au contraire renouveler et renforcer leur engagement de respecter les normes internationales au lieu de faire valoir de nouvelles excuses pour les ignorer »¹²⁰⁷.

L'apport de la CEDH est de ce point de vue essentiel. En protégeant les droits de l'homme elle contraint indirectement les Etats à approfondir la réflexion sur la qualité des mesures à entreprendre. La constance de la jurisprudence de la Cour doit les inciter à envisager leurs actions dans une perspective beaucoup plus respectueuse des droits de l'homme, et de s'affranchir de l'« opposition entre les exigences [de ces droits] et la lutte contre le terrorisme, [qui n'est] qu'une apparence, paresseusement entretenue (...). Elle n'est que la trace d'un défaut d'imagination institutionnelle : c'est manquer d'imagination de supposer, par avance, que la lutte contre le terrorisme passe nécessairement par des

¹²⁰⁵ O. de Schutter, « La convention européenne des droits de l'homme », op.cit., pages 95 et s

¹²⁰⁶ Arrêt CEDH, McCann et autres contre Royaume-Uni, 27 septembre 1995, requête n°18984/91, recueil, A-324. Sur cet arrêt, voy. O. de Schutter, « La convention européenne des droits de l'homme », op.cit., pages 96 et s

¹²⁰⁷ K. Roth, « Les droits de l'Homme et la campagne antiterroriste », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 2002, page 84

restrictions apportées aux droits des individus, que le combat contre le terrorisme a pour but ultime de préserver »¹²⁰⁸.

S'agissant de l'Union européenne cette fois, la CEDH a posé les limites du rapport droit communautaire/droits de l'homme dans un arrêt remarqué en date du 30 juin 2005¹²⁰⁹. L'arrêt Bosphorus marque tout l'intérêt d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la CESDH et rend compte de l'extrême prudence des juges face au contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité. L'intérêt de l'affaire réside aussi dans le fait qu'il fait intervenir à la fois la CJ et la CEDH.

En l'espèce, la Compagnie aérienne turque Bosphorus loue depuis le 17 avril 1992 deux aéronefs à la compagnie yougoslave JAT. Un an après, jour pour jour, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte la résolution 820 (1993) demandant aux Etats membres de saisir tous les aéronefs trouvés sur leur territoire et « dans lesquels une personne ou une entreprise de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou opérant à partir de celle-ci détient un intérêt majoritaire et prépondérant (...) »¹²¹⁰.

Cette résolution s'inscrit dans un ensemble de sanctions prises à l'encontre de l'ex-Yougoslavie dès le début des hostilités en Bosnie-Herzégovine. Face à l'ampleur des événements en ex-Yougoslavie, l'Union européenne entend être aux avant-postes et décide de mettre en œuvre l'ensemble de sanctions décidées à l'ONU et notamment la résolution 820 (1993) en adoptant le règlement n° 990/93¹²¹¹. L'article 8 du règlement reprend précisément le contenu de la résolution 820 (1993) et prévoit à son tour que les « aéronefs dans lesquels une participation majoritaire ou une minorité de contrôle est détenue par une personne physique ou morale ayant son siège dans la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou opérant depuis cette république sont saisis par les autorités compétentes des Etats membres ».

¹²⁰⁸ O. De Schutter, « La convention européenne des droits de l'homme », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, op.cit., page 151

¹²⁰⁹ Arrêt de la CEDH, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande, 30 juin 2005, requête n° 45036/98

¹²¹⁰ S/RES/820 (1993), 17 avril 1993, point 24

¹²¹¹ Règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), JO n°L-102, 28 avril 1993, pages 14 à 16

En mai 1993 un des deux appareils loués par la société Bosphorus à la compagnie yougoslave JAT atterrit à l'aéroport de Dublin pour faire procéder à un entretien par la société TEAM, filiale de deux compagnies irlandaises détenues à 100% par l'Etat irlandais. Après les opérations de maintenance et le paiement de 250 000 dollars, les autorités irlandaises demandent d'empêcher le départ de l'appareil dont l'équipage attendait l'autorisation de décoller. Craignant d'enfreindre le régime des sanctions, la société TEAM décide l'immobilisation de l'avion dont la saisie est officiellement opérée le 8 juin 1993, sur la base du *Statutory Instrument* n° 144 du 4 juin 1993 pris pour faire exécution du règlement communautaire¹²¹².

Contestant la saisie opérée par les autorités irlandaises, la société Bosphorus intente un recours devant la High Court qui rend son jugement le 21 juin 1994. Pour le juge irlandais, le règlement 990/93 et notamment son article 8 ne permettaient pas au ministre des transports d'ordonner la saisie de l'aéronef qui constitue dès lors un excès de pouvoir. Le gouvernement irlandais se pourvoit en appel devant la Cour suprême. Par une ordonnance de renvoi d'une question préjudicielle du 8 février 1995, la Cour Suprême irlandaise demande à la CJ de se prononcer sur l'interprétation à donner à l'article 8 du règlement n° 990/93¹²¹³.

La CJ estime que l'article 8 peut s'appliquer à un aéronef donné en location à une personne morale qui n'a pas son siège en RFY « ni n'opère depuis cette république et dans laquelle aucune personne physique ou morale ayant son siège dans cette république ou opérant depuis cette république ne détient de participation majoritaire ou de minorité de contrôle »¹²¹⁴. Pour aboutir à cette conclusion, la Cour de justice estime que les droits

¹²¹² Voy. l'arrêt de la CEDH, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande*, op.cit., points 14 à 32

¹²¹³ La question de la Cour suprême est énoncée comme suit : « Convient-il d'appliquer l'article 8 du règlement n° 990/93/CEE à un aéronef dans lequel une participation majoritaire ou une minorité de contrôle est détenue par une personne morale ayant son siège dans la république fédérative de Yougoslavie (Serbie ou Monténégro) alors que cet aéronef a été donné en location pour une période de quatre ans à compter du 22 avril 1992 à une personne morale dans laquelle aucune personne physique ou morale ayant son siège dans la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou opérant depuis cette république ne détient de participation majoritaire ou de minorité de contrôle? ». Voy. l'arrêt de la CJ, 30 juillet 1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Minister for Transport, Energy and Communications et autres*, Aff. n° C-84/95, recueil, page 3953. La Cour s'est déjà prononcée sur la question de l'effet des résolutions du Conseil de sécurité en droit communautaire. Voy. notamment l'arrêt de la CJ, 25 février 1997, *Ebony Maritime SA et Loten Navigation Co Ltd*, aff. n° C-177/95, recueil, pages 1111 et s

¹²¹⁴ Ibidem, point 27

fondamentaux invoqués par la société Bosphorus peuvent faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, en l'occurrence « mettre un terme à l'état de guerre dans la région et aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans la république de Bosnie-Herzégovine »¹²¹⁵. Pour la Cour de justice, ces considérations suffisent à « justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs »¹²¹⁶, d'autant que les atteintes ne sont pas considérées inadéquates et disproportionnées.

Entre temps, le ministre des transports irlandais procède à une seconde saisie de l'appareil le 5 août 1994 sur le fondement de l'article 1 § 1^{er} du règlement n°990/93 cette fois. La High Court annule une nouvelle fois la seconde saisie par un arrêt rendu le 22 août 1996. Le ministre est ensuite débouté par la Cour suprême irlandaise. La procédure se poursuit devant la CEDH, la société Bosphorus ayant introduit un recours devant la Cour de Strasbourg le 25 mars 1997, estimant que la saisie de l'aéronef avait porté atteinte à son droit à disposer de ses biens, en violation de l'article 1 du Protocole n°1 de la CESDH¹²¹⁷.

L'arrêt rendu par la CEDH est remarquable en ce sens que le juge ne souhaite pas se prononcer sur l'effet de la résolution 820 (1993). Pour la CEDH,

« le règlement (CEE) n° 990/93 trouvait son origine dans une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies (...). Si la résolution était pertinente pour l'interprétation du règlement (...) elle ne faisait pas partie du droit interne irlandais (...) et ne pouvait donc pas constituer la base légale de la saisie de l'aéronef opérée par le ministre des Transports »¹²¹⁸.

¹²¹⁵ Ibidem, point 26

¹²¹⁶ Ibidem, point 23

¹²¹⁷ Article 1 du Protocole n°1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes »

¹²¹⁸ Arrêt de la CEDH Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande, op.cit., points 145

Certes, la CEDH ne peut pas contrôler directement la conformité des actes d'organisations internationales non partie à la Convention¹²¹⁹, mais la Cour admet en l'espèce « sa compétence générale en matière de protection des droits de l'homme à l'échelon européen et accepte, (...), de contrôler les effets concrets des actes communautaires au regard des droits protégés par la Convention »¹²²⁰. La Cour se reconnaît donc compétente pour examiner les actes nationaux pris en application d'un acte communautaire, lui-même pris en exécution d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité. De cette architecture à trois niveaux, la CEDH n'envisage pourtant son contrôle que dans la relation législation nationale-acte communautaire. C'est un raisonnement identique à qui aurait dû commander l'attitude de la CEDH pour reconnaître cette compétence au niveau du droit international. Mais, contre toute logique, le juge choisit de ne pas connaître des effets de la résolution en cause, alors que c'est l'acte de l'ONU qui est la source des mesures communautaires et nationales objets du litige¹²²¹.

La CEDH décide de se pencher sur la marge d'appréciation laissée aux autorités chargées de l'exécution du règlement communautaire pris en application de la résolution du Conseil de sécurité. La Cour ayant accepté d'examiner les effets des actes communautaires au regard des droits fondamentaux, elle procède à un examen approfondi des actes nationaux pour déterminer dans quelle mesure l'Etat défendeur peut être tenu responsable d'une violation éventuelle de la CEDH. Pour le juge, si l'Irlande agit en compétence liée, en raison de l'absence de marge de manœuvre laissée par le règlement communautaire, elle ne peut voir sa responsabilité engagée¹²²². La Cour considère, à juste titre, que l'Irlande ne

¹²¹⁹ C'est ce que rappelle expressément la Cour lorsqu'elle indique que « l'organisation internationale concernée ne peut, tant qu'elle n'est pas partie à la Convention, voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci pour les procédures conduites devant ses organes ou les décisions rendues par eux ». Ibidem, point 152. Voy. aussi A. Ciampi, « L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme », RGDIP 2006, page 89. Voy. aussi F. Benoît-Rohmer, « A propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention », RTDH 2005, pages 827 et s.

¹²²⁰ F. Kauff-Gazin, « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », Europe des Libertés, n°17, 2006, page 9. La Cour rappelle en effet, au point 143 de l'arrêt que son rôle « se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de telles décisions ».

¹²²¹ Idem

¹²²² Fabienne Kauff-Gazin considère que la distinction « actes nationaux de mise en œuvre du droit communautaire sans pouvoir d'appréciation de l'Etat/actes nationaux de mise en œuvre du droit communautaire avec pouvoir d'appréciation de l'Etat, devient une *summa divisio* appliquée par la Cour dès qu'il est question de mise en œuvre d'obligations communautaires et, plus largement d'obligations internationales ». Idem

pouvait pas déployer son pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre de leurs obligations communautaires. Elle estime ainsi que

« l’atteinte litigieuse ne procédait pas de l’exercice par les autorités irlandaises d’un quelconque pouvoir d’appréciation, que ce soit au titre du droit communautaire ou au titre du droit irlandais, mais plutôt du respect par l’Etat irlandais de ses obligations juridiques résultant du droit communautaire et, en particulier, de l’article 8 du règlement (CEE) no 990/93 »¹²²³

L’énoncé du règlement communautaire ne laisse aucune autre issue à la Cour européenne, ses prescriptions reprenant quasiment à l’identique le contenu de la résolution 820 (1993) qui impose littéralement les mesures à mettre en œuvre.

Les parties n’ayant pas contesté l’atteinte aux droits du requérant, la Cour va vérifier si celle-ci peut être justifiée par des raisons d’intérêt général, comme l’affirme le défendeur¹²²⁴. Pour la Cour, l’intérêt général poursuivi par la mesure en cause réside « dans l’exécution par l’Etat irlandais des obligations juridiques découlant de son adhésion à la Communauté européenne »¹²²⁵. Et la Cour d’examiner l’étendue de la protection des droits fondamentaux dans l’ordre juridique communautaire¹²²⁶. Pour le juge,

« une mesure de l’Etat prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu’il est constant que l’organisation en question [i.e. la Communauté européenne] accorde aux droits fondamentaux (...) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention (...). Par « équivalente », la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l’organisation concernée pourrait aller à l’encontre de l’intérêt de la coopération internationale poursuivi (...). »¹²²⁷

En opérant de la sorte, la CEDH transpose sa jurisprudence antérieure pour affirmer « l’existence d’une protection équivalente dans la Communauté (ou l’Union européenne) »

¹²²³ Arrêt de la CEDH *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande*, op.cit., point 145

¹²²⁴ Pour l’Irlande en effet, l’atteinte se justifie en tant que résultat d’ « une mesure relevant du pouvoir que possèdent les Etats de réglementer l’usage des biens », conformément au second alinéa de l’article 1 du Protocole n°1 de la CESDH. Ibidem, point 141

¹²²⁵ Ibidem, point 150

¹²²⁶ La Cour avait estimé au préalable que son rôle se limitait à vérifier la conformité des effets des actes communautaire à la Convention du fait que « les organes judiciaires de la Communauté sont mieux placés pour interpréter et appliquer le droit communautaire ». Ibidem., point 143

à celle opérée par la Convention¹²²⁸. Reconnaître une protection équivalente entraîne une présomption de compatibilité qui évite à la Cour de vérifier si les droits du requérants ont été violés ou non¹²²⁹.

Le raisonnement de la CEDH n'est pas, de ce point de vue, illogique. Imposer à un Etat membre de l'UE, également partie à la Convention, de procéder à une vérification de conformité de la mesure nationale mettant en œuvre la disposition communautaire pourrait empêcher l'Etat en question de remplir ses obligations communautaires. La Cour estime pouvoir s'opposer à la prise des mesures d'application des actes de l'UE au sein des ordres juridiques internes des Etats membres, en cas « d'insuffisance manifeste » de la protection des droits fondamentaux. Pour le juge, en effet

« [p]areille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu' « instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale. »¹²³⁰

La théorie de la protection équivalente est bien utile à la Cour puisqu'elle lui évite de prononcer sur le contenu du règlement communautaire litigieux. La chaîne de décisions ayant conduit à la saisine de l'aéronef implique trois mesures de nature différente (une résolution du Conseil de sécurité, un règlement de la CE, et une mesure nationale). Or, la CEDH ne s'est intéressée qu'aux deux dernières, la résolution 820 (1993) ayant été entièrement passée sous silence. Il convient dès lors de se demander si la théorie de la protection équivalente pourra être invoquée devant la Cour européenne en l'absence d'acte intermédiaire entre une mesure nationale et une résolution du Conseil de sécurité.

¹²²⁷ Ibidem, point 155

¹²²⁸ A. Ciampi, « L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme », op.cit., page 91. Voy. la décision de la Commission EDH, du 9 février 1990, M & Co contre République fédérale d'Allemagne, requête n° 13258/87, recueil, n°DR 64 et l'arrêt de la CEDH, du 18 février 1999, Matthews contre Royaume-Uni, requête n° 24833/94, recueil 1999 I

¹²²⁹ A. Ciampi, « L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme », op.cit., page 92

¹²³⁰ Arrêt de la CEDH *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande*, op.cit., point 166

L'affaire Nada contre Suisse, introduite devant la Cour en février 2008, donnera des indications précieuses à cet égard. Cette affaire concerne un ressortissant de l'Union européenne, Monsieur Nada, de nationalité italienne, qui figure sur les *black lists* du Comité des sanctions. En plus de voir ses ressources économiques bloquées, Monsieur Nada est interdit d'accès au territoire helvétique, la Suisse ayant procédé à une mise en œuvre extensive des résolutions du Conseil de sécurité ordonnant le gel des avoirs. Si la Cour tient un raisonnement identique à celui développé en l'espèce, elle sera contrainte d'examiner l'étendue de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'organisation internationale en cause. La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, mais la solution retenue donnera des éléments de réponse qui pourraient concerner l'Union européenne et ses Etats membres. Lorsque ceux-ci décident d'agir seuls¹²³¹ ou en cas d'adhésion de l'UE à la CESDH. Dans cette hypothèse, l'UE agira en tant que premier exécutant des résolutions du Conseil de sécurité. Selon la marge d'appréciation laissée par la résolution en cause, le juge devra, en toute logique, appliquer la théorie de la protection équivalente à l'ordre juridique international. A moins que ses réticences l'incitent à développer une autre stratégie.

L'arrêt Bosphorus est important dans la mesure où les résolutions du Conseil de sécurité, peu soucieuses du respect des droits fondamentaux, ne sont pas soumises à contrôle du juge. L'arrêt révèle, en second lieu, tout l'intérêt d'une adhésion éventuelle de l'UE à la CESDH. L'UE n'étant pas partie à la Convention, la CEDH ne peut opérer de contrôle juridictionnel direct des règlements. La Cour est en effet contrainte de contrôler la mesure nationale elle-même, en se livrant à une délicate gymnastique consistant à déterminer dans quelle mesure cette dernière est l'application fidèle ou non de l'acte communautaire dont elle procède. Une adhésion de l'UE à la CESDH permettrait à la Cour d'examiner directement l'acte de l'UE. Les effets de résolutions pourraient être examinés par le recours à la théorie de la protection équivalente qui pourrait, à l'avenir, montrer toute l'étendue de son efficacité. A la condition unique que la CEDH réitère le même

¹²³¹ Cf supra, partie I

raisonnement que celui de l'arrêt Bosphorus. Il est permis d'en douter à en juger la position de la Cour face aux actes du Conseil de sécurité¹²³².

B- La jurisprudence de la Cour de Justice et du TPI : les affaires Yusuf et Kadi

Les sanctions financières sont à l'origine d'une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a relancé la question largement débattue du rapport entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international. Les évolutions récentes laissent entrevoir une nouvelle approche dans ce rapport souvent présenté comme cloisonné, puisque, à première vue, l'ordre juridique communautaire serait distinct de l'ordre juridique international. Les arrêts de la CJ Yusuf et Kadi ont non seulement fait évoluer cette idée mais ont aussi posé les limites du respect des droits de l'homme dans l'opération de mise en œuvre des résolutions du CSNU par l'UE. Le décalage observé entre le TPI et la CJ, dans ces affaires, illustre les tenants et les aboutissants de cette problématique, la vigueur du TPI dans sa tentative de contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité (1), s'est heurtée de front à une ambition plus mesurée de la CJ mais non dénuée d'intérêts (2).

1- La tentative du TPI d'introduire un contrôle de légalité des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité

Les affaires Yusuf et Kadi concernent une réglementation communautaire élaborée pour appliquer une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. En l'espèce, le Conseil adopte le règlement 881/2002¹²³³ mettant en œuvre la position commune 2002/402/PESC. Le règlement vise à mettre en œuvre la résolution 1390 (2002)¹²³⁴ condamnant les Taliban pour avoir permis à Al Qaida et à d'autres groupes d'installer en Afghanistan la base de leurs activités terroristes. Afin d'éradiquer ces groupes dont les actes « constituent une

¹²³² La position de la CEDH vis-à-vis des résolutions s'exprime clairement dans le dispositif de l'affaire Behrami contre France où la Cour considère la Convention « ne saurait s'interpréter de manière à faire relever du contrôle de la Cour les actions et omissions des Parties contractantes couvertes par des résolutions du Conseil de sécurité (...). Cela s'analyserait à une ingérence dans l'accomplissement d'une mission essentielle de l'ONU ». Voy. la décision de la CEDH, du 2 mai 2007, Behrami et Behrami contre France, op.cit., point 149. Voy. aussi J. Malenkovsky, « L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne des droits de l'homme : de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et de Strasbourg », RGDIP 2009, pages 766 (d. 753)

¹²³³ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002, op.cit., pages 9 à 22

¹²³⁴ S/RES/1390 (2002), 16 janvier 2002

menace à la paix et à la sécurité internationales », le Conseil de sécurité, agissant sur la base du Chapitre VII décide :

« que tous les Etats doivent prendre les mesures ci-après à l'égard d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés figurant sur la liste établie en application des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), qui doit être mise à jour périodiquement par le Comité créé en application du paragraphe 6 de la résolution 1267 (1999), ci-après dénommé « le Comité » : a) Bloquer sans délai les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques de ces personnes, groupes, entreprises et entités, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sous leurs ordres, et veiller à ce que ni ces fonds ni d'autres fonds, actifs financiers ou ressources économiques ne soient rendus disponibles, directement ou indirectement, pour les fins qu'ils poursuivent, par leurs citoyens ou par une personne se trouvant sur leur territoire; (...) »¹²³⁵.

L'action du Conseil de sécurité ne se limite pas aux seuls groupes identifiés comme terroristes, elle est également dirigée contre les personnes qui leur sont associées et qui participent, de près ou de loin, à la préparation et/ou au financement de leurs activités terroristes. De ce point de vue, la résolution 1390 (2002) n'est en fait que la reprise des prescriptions contenues dans d'autres résolutions et notamment les résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001) demandant aux Etats membres de geler les fonds et avoirs financiers des personnes concernées¹²³⁶.

Sur la base de ces résolutions, l'Union européenne décide de reprendre telle quelle la liste établie par le Comité des sanctions des Nations Unies sur laquelle figure le nom des personnes soupçonnées d'entretenir des liens avec les groupes terroristes et notamment Al

¹²³⁵ Idem, point 2

¹²³⁶ Par la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité décide de « c) geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlés, directement ou indirectement, par elles; d) Interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'entités appartenant à

Kaida¹²³⁷. Parmi elles, figurent les noms des requérants qui lancent séparément un recours auprès du Tribunal de première instance des communautés européennes, devenu entre-temps Tribunal de première instance (TPI), afin de faire obtenir l'annulation du règlement litigieux, pour violation de leurs droits fondamentaux¹²³⁸.

Dans deux arrêts rendus le 21 septembre 2005¹²³⁹, le TPI constate l'absence de violation des droits fondamentaux des destinataires de ces mesures, soulevant par là même les critiques les plus sévères de la majeure partie de la doctrine¹²⁴⁰. Pour aboutir à une telle solution le TPI doit s'intéresser à la question du rapport entre l'ordre juridique international, d'une part, et l'ordre juridique communautaire, d'autre part. Après avoir rapidement envisagé la recevabilité des recours et analysé la compétence de l'UE pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité¹²⁴¹, le TPI juge

« (...) opportun d'examiner, (...), l'articulation entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique national ou communautaire, ainsi que la mesure dans laquelle les compétences de la Communauté et de ses États membres sont liées par des résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies »¹²⁴².

ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes », S/RES/1373 (2001), op.cit., point 1

¹²³⁷ Voy. sur ce point, A. Miron, « Les « sanction ciblées » du Conseil de sécurité des Nations Unies – Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité », op.cit., pages 35 et s

¹²³⁸ C'est à l'origine le règlement n°467/2001 adopté en application de la résolution 1333 (2000) qui est à cause à l'origine. Le TPI accepte cependant que le recours soit dirigé contre le règlement 881/2002 pour tenir compte de l'adoption postérieure à l'introduction des recours de la résolution 1390 (2002) ayant abouti à l'établissement des mesures communautaires. Voy. H. Brodier, « Les arrêts « Al-Qaida » du TPICE ou quand l'intérêt de la coopération internationale l'emporte sur la protection des droits fondamentaux », disponible sur le site d'Europe des libertés, <http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr>, note 6

¹²³⁹ Arrêts du TPI, 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c. Conseil, affaire T-315/01, Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission, affaire T-306/01, op.cit.

¹²⁴⁰ Voy. entre autres, D. Simon et F. Mariatte, « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? – A propos des arrêts Yusuf, Al Barakaat International Foundation et Kadi du 21 septembre 2005 », Europe, Décembre 2005, Etude 12, pages 6 et s et également L. Harings, « Die EG als Rechtsgemeinschaft (?) – EuG versagt Individualrechtsschutz », Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 23/2005, pages 705 et s, A. von Arnaud, « UN Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz – Die « Soweit-Rechtsprechung » des Europäischen Gerichts Erster Instanz », Archiv des Völkerrechts 2006, Band 44, pages 201 et s, ou encore C. Tomuschat, « Case Law. Case T-306-01 », CMLR 2006, n°43, pages 537 et s

¹²⁴¹ Cf supra, partie I

¹²⁴² Arrêt du TPI, 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c. Conseil, op.cit., point 178

Envisager l'articulation des deux ordres juridiques permet au juge de déterminer l'étendue du contrôle de légalité, au regard des droits fondamentaux, que le TPI sera amené à effectuer sur les actes communautaires donnant effet à de telles résolutions¹²⁴³.

Le TPI fait montre à cet égard d'une vision moniste dans laquelle prédomine le droit international. En premier lieu, selon le juge communautaire,

« [f]orce est de constater que, du point de vue du droit international, les obligations des Etats membres de l'ONU au titre de la charte des Nations unies l'emportent incontestablement sur toute autre obligation de droit interne ou de droit international conventionnel, y compris, pour ceux d'entre eux qui sont membres du Conseil de l'Europe, sur leurs obligations au titre de la CEDH et, pour ceux d'entre eux qui sont également membres de la Communauté, sur leurs obligations au titre du traité CE »¹²⁴⁴.

Le TPI estime alors que les articles 307 TCE (nouvel article 218 TFUE) et 224 TCE (nouvel article 347 TFUE) fondent l'obligation faite aux Etats membres de l'UE de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Pour conclure

« (...) que, tant en application des règles du droit international général qu'en application des dispositions spécifiques du traité, les Etats membres ont la faculté, et même l'obligation, de laisser inappliquée toute disposition de droit communautaire, fût-elle une disposition de droit primaire ou un principe général de ce droit, qui ferait obstacle à la bonne exécution de leurs obligations en vertu de la charte des Nations unies. »¹²⁴⁵

Selon le TPI, la Communauté est liée, à défaut d'un lien formel, par un lien matériel à la Charte des Nations unies¹²⁴⁶. Pour le juge communautaire en effet, et à juste titre, les Etats membres n'ont pu se dégager de leurs obligations vis-à-vis de l'ONU par le seul fait d'avoir institué la CE à laquelle elles ont transféré toute une série de compétences, en vertu du principe selon lequel il est impossible de transférer plus de droits que ceux que l'on

¹²⁴³ Ibidem, point 179

¹²⁴⁴ Ibidem, point 181

¹²⁴⁵ Ibidem, point 190

¹²⁴⁶ Ibidem, point 193. Voy. H. Brodier, « Les arrêts « Al-Qaida » du TPICE ou quand l'intérêt de la coopération internationale l'emporte sur la protection des droits fondamentaux », op.cit.

détient, et notamment celui de ne pas respecter les obligations qu'on s'est engagé à respecter.

Pour le Tribunal, le transfert de compétences impose à la Communauté d'exercer les obligations découlant de la Charte des Nations Unies en lieu et place de ses Etats-membres¹²⁴⁷. Finalement,

« 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 »¹²⁴⁸.

Après avoir confirmé sa vision moniste du rapport droit communautaire / droit international en écartant les arguments des requérants invoquant une indépendance des deux ordres juridiques¹²⁴⁹, le Tribunal détermine l'étendue du contrôle de légalité qu'il lui appartient d'exercer sur le règlement objet du litige. En premier lieu, le TPI rassure et indique que la Communauté européenne étant effectivement une communauté de droit, les requérants peuvent légitimement s'attendre à ce que les juridictions communautaires examinent la légalité des actes les concernant directement et individuellement¹²⁵⁰. Au soulagement font place les premières inquiétudes : le Tribunal examine les éventuelles limites structurelles à ce précieux contrôle juridictionnel.

Pour le TPI, le règlement attaqué, pris sur la base d'une position commune PESC, constitue la mise en œuvre pure et simple des résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitre VII à l'encontre du réseau Al-Qaïda. Le Tribunal estime à juste titre

¹²⁴⁷ Ibidem, points 195 à 200

¹²⁴⁸ Ibidem, point 204

¹²⁴⁹ Pour le TPI en effet, « les arguments du requérant fondés sur la considération que l'ordre juridique communautaire est un ordre juridique indépendant des Nations unies, régi par des règles de droit qui lui sont propres, doivent être écartés ». Ibidem, point 208

¹²⁵⁰ Ibidem, points 209 à 211. Voy. aussi D. Simon et F. Mariatte, « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? - A propos des arrêts Yusuf, Al Barakaat International Foundation et Kadi du 21 septembre 2005 », op.cit., page 9, point 18

que les actes du Conseil de sécurité en question ne laissent aucune marge de manœuvre aux institutions communautaires agissant alors en compétence liée¹²⁵¹.

Contrôler la légalité interne du règlement revenait donc logiquement à effectuer un contrôle de la légalité des résolutions du Conseil de sécurité en cause, ce que réclament les requérants. Le TPI va rejeter cette idée et décliner sa compétence estimant, entre autres, que la détermination de ce qui relève d'une menace à la paix et la sécurité internationales et des mesures nécessaires pour la rétablir restent de la responsabilité exclusive du Conseil de sécurité et s'imposent à l'ensemble des membres des Nations Unies¹²⁵². Pour conclure, que

« (...) que les résolutions en cause du Conseil de sécurité échappent en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et que celui-ci n'est pas autorisé à remettre en cause, fût-ce de manière incidente, leur légalité au regard du droit communautaire. Au contraire, le Tribunal est tenu, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer ce droit d'une manière qui soit compatible avec les obligations des Etats membres au titre de la charte des Nations unies »¹²⁵³.

Le terme « en principe » annonce ce qui deviendra l'objet d'une vive discussion juridique. Le TPI s'estime en effet compétent pour contrôler la légalité des actes du Conseil de sécurité, « de manière incidente (...) au regard du *jus cogens* entendu comme un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger »¹²⁵⁴. A l'appui de son argumentation, le TPI invoque les articles 53 et 64 de la Convention de Vienne de sur le droit des traités et les dispositions de la Charte des Nations Unies pour affirmer l'existence de normes de *jus cogens*¹²⁵⁵, normes à même de limiter l'effet obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité. De ce fait, il considère qu'il lui revient de contrôler incidemment le respect « des règles supérieures du droit international relevant du *jus cogens* »¹²⁵⁶, dans le

¹²⁵¹ Arrêt du TPI, 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c. Conseil, op.cit., point 214

¹²⁵² Ibidem, points 219 et 220

¹²⁵³ Ibidem, point 225

¹²⁵⁴ Ibidem, point 226

¹²⁵⁵ S'agissant de la Charte, le TPI évoque le Préambule au sein duquel les Etats-membres proclament leur foi « dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites », ainsi que l'article 24 § 2 qui dispose que « [d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Ibidem, points 228 et 229

¹²⁵⁶ Ibidem, point 231

cadre d'un recours en annulation d'un acte pris en exécution d'une résolution du Conseil de sécurité.

La position du TPI a été vivement critiquée par la doctrine. Le commentaire de l'arrêt du TPI par Denys Simon et Flavien Mariatte résume assez bien la plupart des opinions émises¹²⁵⁷ et méritent une attention particulière. Ainsi, pour ces auteurs, la référence au *jus cogens* est incongrue car repose sur une « contradiction logique ». Pour eux, si le TPI se dit incompetent dans « la sphère de sa juridiction pour se prononcer sur la légalité des décisions du Conseil de sécurité, cette incompetence vaut quelle que soit la norme de référence invoquée, qu'il s'agisse du respect du *jus cogens* ou de la conformité de la résolution à la Charte ».

Cet argument ne souffre aucune contestation, un avis contraire ne résisterait pas à la plus simple analyse. En revanche, les auteurs s'interrogent sur « le titre qui pourrait fonder une mission autoproclamée » pour contrôler la validité des résolutions du Conseil de sécurité, chose que l'organe judiciaire principal des Nations Unies, toujours selon les auteurs, répugne¹²⁵⁸. Admettre que la CIJ se refuse effectivement à contrôler la légalité des résolutions du Conseil de sécurité¹²⁵⁹ ne justifierait en rien qu'une autre juridiction cherche à fonder sa compétence pour le faire. Bien au contraire, la réticence du juge international devrait encourager d'autres juridictions à rechercher les moyens de mettre un terme à l'immunité dont jouissent les résolutions du Conseil de sécurité, ne serait-ce que pour éviter ce qui s'apparente à un déni de justice. La volonté du Tribunal de faire droit aux

¹²⁵⁷ Voy. la réponse apportée par Jean-Paul Jacqué à l'article de Denys Simon et de Flavien Mariatte, J.-P. Jacqué, « Le Tribunal de première instance face aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies: « Merci monsieur le Professeur » », *Europe des libertés*, n° 19, 2006, pages 2 et s

¹²⁵⁸ D. Simon et F. Mariatte, « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? », *op.cit.*, page 9, point 21

¹²⁵⁹ Selon la Cour : « Il est évident que la Cour n'a pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies dont il s'agit ». Voy. l'avis consultatif de la CIJ, du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de sécurité, recueil 1971, page 45. Cité par A. Pellet, « rapport introductif, Peut-on et doit-on contrôler les actions du conseil de sécurité ? », in SFDI, *Le Chapitre VII des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Pedone, Paris 1995, page 225. Selon l'auteur, la question n'est pas tranchée en matière contentieuse faisant référence à l'ordonnance de la CIJ, du 14 avril 1992, Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe Libyenne contre Royaume-Uni), recueil, pages 15, point 39

requérants doit guider la démarche de la juridiction¹²⁶⁰, dans les limites d'une compétence que le TPI a fort logiquement recherchée dans une norme impérative, insusceptible de dérogation, et qui s'impose à l'ensemble des sujets de droit. De ce point de vue, il faut donc se réjouir de la position du TPI et considérer à sa juste valeur le fait qu'il se soit « fait l'interprète de la communauté internationale en se reconnaissant le pouvoir de sanctionner unilatéralement une violation du *jus cogens* »¹²⁶¹.

Même si, comme le souligne Pierre-Marie Dupuy, « en définitive c'est plus l'admission du *jus cogens* en tant que catégorie normative qui compte que la détermination sans faille du contenu de cette notion »¹²⁶², l'arrêt du TPI pêche davantage dans l'affirmation selon laquelle les normes impératives de protection des droits de l'homme auraient atteints ce degré d'impérativité que dans le moyen utilisé pour mettre un terme à l'immunité juridictionnelle des résolutions. Il est contestable de faire entrer les normes assurant le respect des droits fondamentaux dans la catégorie de normes de *jus cogens*, la protection des droits fondamentaux connaissant dans la plupart des ordres juridiques, si ce n'est dans tous, des limitations justifiées par des objectifs d'intérêt général, par exemple, qui s'accommodent mal d'un tel dessein. En revanche, réfuter le droit pour une juridiction, quelle qu'elle soit, d'assurer le respect de ces normes universelles ne vaut qu'en niant leur existence¹²⁶³.

Cependant, le problème qui se pose au juge communautaire confronté au non-respect des droits fondamentaux par les résolutions du Conseil de sécurité n'est toujours pas résolu. Dans l'arrêt Ayadi du 12 juillet 2006¹²⁶⁴, le TPI se trouve dans une situation identique à celle rencontrée dans les affaires Yusuf et Kadi. Le TPI va pourtant consacrer un droit subjectif pour chaque individu à la protection par les Etats membres du respect des

¹²⁶⁰ Contra D. Simon et F. Mariatte, « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? », op.cit., page 11

¹²⁶¹ J.-P. Jacqué, « Le Tribunal de première instance face aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies: « Merci monsieur le Professeur » », op.cit., page 5

¹²⁶² P.-M. Dupuy, *Droit international public*, op.cit., page 285

¹²⁶³ Denis Simon et Flavien Mariatte indiquent que « [l'] examen des éventuelles violations des droits fondamentaux présente en effet un certain décalage sémantique et conceptuel par rapport à la reconnaissance de l'existence de règles impératives de droit international général qui n'ont jamais été consacrées en tant que telles par la jurisprudence et la pratique internationales ». Voy. D. Simon et F. Mariatte, « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? », op.cit., page 9, point 22

¹²⁶⁴ Arrêt du TPI, 12 juillet 2006, Chafiq Ayadi contre Conseil, aff. n° T-235/02, recueil, pages 2139 et s

droits fondamentaux auprès du Comité des sanctions¹²⁶⁵. Il s'agit en l'espèce d'un ressortissant tunisien, résidant en Irlande, dont le nom figure sur les fameuses *black lists* adoptées par le Conseil de sécurité et régulièrement mises à jour par le Comité des sanctions. Ses comptes bancaires ayant été gelés, le requérant demande lui aussi l'annulation du règlement 881/2002 mettant en œuvre, notamment, la résolution 1390 (2002)¹²⁶⁶. Comme dans les affaires précédentes, le TPI reconnaît la compétence de la Communauté pour ordonner de telles mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹²⁶⁷. Rappelant les arrêts Yusuf et Kadi, le TPI persiste et signe dans sa volonté de se faire juge *du jus cogens* et se déclare une nouvelle fois compétent pour la légalité des résolutions au regard de ces normes¹²⁶⁸. Le TPI va décider que les mesures en cause « ne violent ni le droit fondamental des intéressés à disposer de leurs biens ni le principe général de proportionnalité, à l'aune du standard de protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine relevant du jus cogens ». Il ajoute ensuite qu'il existe un droit propre à toute personne figurant sur les listes établies par le Comité des sanctions d'exiger de l'Etat de résidence et celui dont le requérant possède la nationalité d'agir auprès du Comité des sanctions pour obtenir la radiation des listes¹²⁶⁹. Le TPI a ouvert la voie, dans

¹²⁶⁵ Sur ce point, voy. A. Puppo, « Lutte internationale contre le terrorisme, sécurité internationale et droits fondamentaux. Les pirouettes des juges européens entre création de hiérarchies normatives improbables et sacrifice des garanties juridictionnelles les plus élémentaires », disponible sur le site de l'anuario mexicano de derecho internacional, www.bibliojuridica.org

¹²⁶⁶ En l'espèce, le requérant conteste le fait d'avoir été désigné par le Comité des sanctions comme lié à Oussama Ben Laden, mais admet que ceci n'est pas l'objet du litige. Pour lui, le problème réside dans le fait que les effets du règlement 881/2002 sont illimités, entraînant une modification fondamentale de sa situation juridique. Voy. *ibidem*, point 60

¹²⁶⁷ *Ibidem*, points 87 à 89

¹²⁶⁸ Le TPI estime que « les résolutions en cause du Conseil de sécurité échappent donc en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et celui-ci n'est pas autorisé à remettre en cause, fût-ce de manière incidente, leur légalité au regard du droit communautaire ; au contraire, le Tribunal est tenu, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer ce droit d'une manière qui soit compatible avec les obligations des Etats membres au titre de la charte des Nations unies ». Et de se déclarer néanmoins compétent « pour contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du jus cogens, entendu comme un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger ». *Ibidem*, point 116

¹²⁶⁹ Plus exactement, le TPI précise que « [l]es Etats membres doivent ainsi veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que les intéressés soient mis en mesure de faire valoir utilement leur point de vue devant les autorités nationales compétentes, dans le cadre d'une demande de réexamen de leur cas (...). Ainsi, les Etats membres ne seraient pas fondés à refuser d'engager la procédure de réexamen prévue par les directives au seul motif que les intéressés ne sont pas en mesure de fournir des informations précises et pertinentes à l'appui de leur demande, faute pour eux d'avoir pu prendre connaissance, en raison de leur caractère confidentiel, des motifs précis ayant justifié leur inclusion dans la liste litigieuse ou des éléments de preuve sur lesquels ces motifs se fondent. De même, eu égard à la circonstance, (...) , selon laquelle les particuliers n'ont pas le droit de se faire entendre personnellement par le comité des sanctions, (...) , les Etats membres sont-ils tenus de faire diligence

une certaine mesure seulement, à un contrôle de légalité des résolutions du CSNU. Ce n'est pas l'approche choisie par la CJ comme en attestent les désormais fameux arrêts rendus le 3 septembre 2008.

2- Le refus de la CJ d'opérer un contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité

Saisi d'un pourvoi des requérants, la CJ va prendre le contre-pied du TPI, sans ménagement. Les points de désaccord sont nombreux entre le juge de première instance et la Cour, le plus important reste sans nul doute le rejet de la conception du TPI sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international.

La Cour estime, comme le TPI mais par une analyse différente, que la Communauté européenne est bien compétente pour adopter le règlement objet du litige¹²⁷⁰. Elle va ensuite se livrer à ce qui s'apparente à « une véritable profession de foi consacrant une vision radicalement dualiste des rapports entre le droit international et droit communautaire »¹²⁷¹. En nette opposition avec le TPI, la Cour refuse un contrôle incident des résolutions du Conseil de sécurité, considérant qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre de ses compétences exclusives, de contrôler la légalité de tels actes même lorsqu'il s'agit d'en vérifier la compatibilité avec le *jus cogens*¹²⁷². Finalement, la Cour estime qu'

« un éventuel arrêt d'une juridiction communautaire par lequel il serait décidé qu'un acte communautaire visant à mettre en œuvre une telle résolution est contraire à une norme supérieure relevant de l'ordre juridique communautaire n'impliquerait pas une remise en cause de la primauté de cette résolution au plan du droit international »¹²⁷³.

pour que le cas des intéressés soit présenté sans retard et de façon loyale et impartiale audit comité, en vue de son réexamen, si cela apparaît objectivement justifié au regard des informations pertinentes fournies ». Ibidem, points 147 à 149

¹²⁷⁰ Cf supra, partie I

¹²⁷¹ D. Simon et A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », Europe, novembre 2008, page 8

¹²⁷² Voy. J. A. Kämmerer, « Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall « Kadi » : Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit ? », Europarecht 2009, volume 44, 1-3., page 123

¹²⁷³ Arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, op.cit., points 287 et 288

La cloison étanche entre les deux ordres juridiques semble montée, le rapport de système clairement établi. La Cour conteste fermement l'idée selon laquelle le juge communautaire n'a aucune compétence pour contrôler la légalité interne du règlement attaqué. Selon la Cour, d'une part, le règlement communautaire litigieux ne peut pas être directement imputable à l'ONU¹²⁷⁴ et, d'autre part,

« la validité de tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux doit être considéré comme l'expression, dans une communauté de droit, d'une garantie constitutionnelle découlant du traité CE *en tant que système juridique autonome* à laquelle un accord international ne saurait porter atteinte »¹²⁷⁵.

Dès lors, la CJ ne s'inquiète pas de savoir si les résolutions du Conseil de sécurité ont porté ou non atteinte aux droits fondamentaux dont elle assure la protection. A partir du moment où « la charte des Nations unies n'impose pas le choix d'un modèle déterminé pour la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité »¹²⁷⁶, sa seule préoccupation est de déterminer dans quelle mesure le règlement communautaire objet du litige a pu constituer une violation de ces droits¹²⁷⁷.

Pour le juge, la communauté de droit qu'incarne la CE et l'autonomie du système juridique communautaire¹²⁷⁸ impliquent un devoir de contrôle de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux. Le respect de ces droits est une

¹²⁷⁴ Pour le Cour de justice, « 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 ». Le juge n'apporte aucune justification à cette affirmation. La position du TPI, relative à la marge de manœuvre laissée aux Etats-membres pour exécuter les résolutions du Conseil de sécurité comme critère d'imputabilité à l'ONU est bien plus convaincante. Voy. l'arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakat International Foundation contre Conseil et Commission, op.cit., point 314

¹²⁷⁵ Ibidem, point 316, italique ajoutée

¹²⁷⁶ Ibidem, point 298

¹²⁷⁷ Ibidem, point 286. Jörn Axel Kämmerer indique ainsi que « [o]b der Sicherheitsrat völkerrechtliche Grundsätze missachtet hat, lässt der Gerichtshof aber offen, desgleichen, wie sich eine Verletzung fundamentaler Völkerrechtsprinzipien durch den Sanktionsausschuss auf die völkerrechtliche Bindung der Gemeinschaft auswirkt. Denn Prüfungsgegenstand ist, streng verfassungsrechtlich gedacht, allein der ausführende Gemeinschaftsrechtsakt ». Voy. J. A. Kämmerer, « Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall « Kadi » : Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit ? », op.cit., page 122

¹²⁷⁸ La Cour rappelle au point 282 sa jurisprudence antérieure et notamment l'arrêt du 30 mai 2006 dans laquelle elle indique « qu'un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assure le respect en vertu de l'article 220

condition de légalité de ces actes qu'il lui incombe « de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit le Traité »¹²⁷⁹. Les juridictions communautaires se doivent donc de contrôler l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux, faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, même ceux visant à assurer la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité qui ne bénéficient d'aucune immunité juridictionnelle. Le TPI n'ayant pas assuré ce contrôle, la CJ décide d'annuler les arrêts attaqués.

Il est important de remarquer que, au passage, la Cour rejette l'innovation apportée par la TPI, dans son arrêt *Ayadi*, relatif au droit pour chaque individu concerné par les mesures de l'ONU d'exiger des Etats d'agir devant le Comité des sanctions en vue d'obtenir une radiation. La CJ est d'avis que cette procédure de réexamen devant le comité des sanctions ne saurait justifier une immunité juridictionnelle au sein de l'ordre juridique communautaire, puisque cette procédure n'offre pas la garantie d'une protection juridictionnelle suffisante¹²⁸⁰.

Ayant prononcé l'annulation des arrêts du TPI, la CJ peut alors statuer définitivement sur le litige¹²⁸¹. La Cour estime que les circonstances dans lesquelles les noms des requérants ont été inscrits sur les *black lists* doivent conduire à juger que les droits de la défense (celui d'être entendu et de bénéficier d'un contrôle juridictionnel effectif) n'ont pas été respectés¹²⁸². Ce dernier aspect implique que l'autorité communautaire est tenue de communiquer à la personne ou à l'entité concernée, les motifs sur lesquels est fondée l'inclusion de leur nom dans la liste figurant en annexe I du

CE [nouvel article 19 TUE] ». Voy. l'arrêt de la CJ, 30 mai 2006, *Commission contre Irlande*, aff. n° C-459/03, page 4708, point 123

¹²⁷⁹ Arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission*, op.cit., point 285

¹²⁸⁰ Ibidem, point 321. Pour la Cour « s'il est désormais possible pour toute personne ou entité de s'adresser directement au comité des sanctions en soumettant sa demande de radiation de la liste récapitulative au point dit «focal», force est de constater que la procédure devant ce comité demeure essentiellement de nature diplomatique et interétatique, les personnes ou entités concernées n'ayant pas de possibilité réelle de défendre leurs droits et ledit comité prenant ses décisions par consensus, chacun de ses membres disposant d'un droit de veto », ibidem, point 323

¹²⁸¹ Conformément à l'article 61 alinéa 1^{er} du statut de la Cour qui prévoit : « Lorsque le pourvoi est fondé, la Cour de justice annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue »

règlement. Cette communication doit en outre intervenir dans des délais permettant aux personnes ou entités visées d'exercer, s'ils l'estiment nécessaire, leur droit de recours pour être entendus¹²⁸³. Or, le règlement attaqué n'a prévu aucune procédure dans ce sens et le Conseil n'a pas informé les requérants des éléments retenus pour justifier les mesures prises à leur encontre. Ceux-ci n'ayant pas été en mesure de défendre leurs droits dans des conditions satisfaisantes devant les juridictions communautaires, la CJ arrive à la conclusion que

« les moyens invoqués par M. Kadi et Al Barakaat à l'appui de leurs recours en annulation du règlement litigieux et tirés d'une violation de leurs droits de défense, en particulier le droit d'être entendu, ainsi que du principe de protection juridictionnelle effective sont fondés »¹²⁸⁴.

Pour la Cour, les mesures prises constituent de surcroît une atteinte au droit de propriété de Monsieur Kadi, mais évoque sa jurisprudence *Bosphorus* pour rappeler que certaines restrictions peuvent engendrer des conséquences négatives, parfois considérables, pour certains opérateurs n'ayant pourtant aucune responsabilité quant à la situation ayant entraîné la prise des sanctions. Ces restrictions pourraient être justifiées en raison des objectifs poursuivis par la Communauté mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité¹²⁸⁵. La Cour ajoute que le requérant doit toutefois disposer des moyens adéquats d'exposer sa cause devant les autorités compétentes, en vertu de l'article 1^{er} paragraphe 1 du protocole n°1 de la CESDH, ce que ne permet pas le règlement attaqué. La Cour annule donc le règlement objet du litige estimant qu'

« il doit être conclu que, dans les circonstances de l'espèce, l'imposition des mesures restrictives que comporte le règlement litigieux à l'égard de M. Kadi, en raison de l'inclusion de ce dernier dans la liste contenue à l'annexe I

¹²⁸² Arrêt de la CJ, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, op.cit., point 334

¹²⁸³ Ibidem, point 337

¹²⁸⁴ Ibidem, points 341 à 353

¹²⁸⁵ Ibidem, points 360 à 366. Au point 363, la Cour considère qu' « [a]u regard d'un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la lutte par tous les moyens, conformément à la charte des Nations unies, contre les menaces à l'égard de la paix et de la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme, le gel des fonds, avoirs financiers et autres ressources économiques des personnes identifiées par le Conseil de sécurité ou le comité des sanctions comme étant associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban ne saurait, en soi, passer pour inadéquat ou disproportionné »

du règlement litigieux constitue une restriction injustifiée de son droit de propriété »¹²⁸⁶

La plupart des commentateurs ont déduit de cet arrêt la fin de l'immunité juridictionnelle des résolutions du Conseil de sécurité. Il convient pourtant de nuancer cette affirmation. Ce sont les actes communautaires qui ne jouissent pas de cette immunité, les résolutions de Conseil de sécurité, que la Cour a bien pris soin d'écarter au cours de son raisonnement, restent ce qu'elles sont : des actes dépourvus de garanties pour les individus de voir leurs droits fondamentaux respectés. L'intérêt de l'arrêt du 3 septembre 2008 réside dans le fait que les lacunes des résolutions du Conseil de sécurité en matière de droits fondamentaux n'entachent pas de façon irréfragable les mesures communautaires prises pour les exécuter. Le juge communautaire y veille et c'est en cela un réel progrès.

Il convient de noter que derrière l'apparente démarche dualiste de la CJ, se cache en réalité une conscience à peine voilée d'une complémentarité des ordres juridiques communautaire et international. Les derniers points de l'arrêt sont à cet égard significatifs. Le juge communautaire conclut que l'annulation immédiate du règlement aurait pour conséquences de porter une atteinte sérieuse et irréversible à l'efficacité des mesures restrictives qu'impose ce règlement et que la Communauté se doit de mettre en œuvre. En effet, le temps de procéder au remplacement de l'acte en question pourrait permettre aux requérants d'agir pour éviter que de nouvelles mesures de gel de fonds puissent à nouveau leur être appliquées. Et comme, « il ne saurait être exclu que, sur le fond, l'imposition de telles mesures aux requérants puisse tout de même s'avérer justifiée », la Cour décide alors de maintenir les effets d'un règlement qu'elle vient tout juste d'annuler pour entrave aux droits fondamentaux des requérants, le temps de laisser les institutions communautaires remédier aux violations constatées¹²⁸⁷.

Une démarche purement dualiste de la Cour de justice aurait pu mettre les Etats membres en porte-à-faux vis-à-vis de leurs obligations internationales. L'approche du juge communautaire est séduisante dans le sens où elle rend compte des nécessaires interactions

¹²⁸⁶ Ibidem, point 370

des ordres juridiques communautaire et international. En faisant « prévaloir une forme de coordination des ordres juridiques en cause sur les dangers d'une confrontation rigoureuse »¹²⁸⁷, la Cour donne une autre dimension aux rapports de systèmes, plus proche des réalités actuelles. Le droit ne peut se concevoir désormais que dans un cadre global. Le phénomène de la mondialisation impose de repenser les frontières des différents ordres juridiques. Une vision strictement moniste du rapport droit de l'Union européenne/droit international est aussi peu satisfaisant qu'une approche dualiste stricte. Dans les deux cas, les ordres juridiques ne tirent pas le meilleur de leurs développements respectifs, les arrêts Yusuf et Kadi en attestent.

Le juge communautaire donne un signal fort au Conseil de sécurité : les résolutions relatives à la lutte contre le terrorisme ne pourront être mises en œuvre au sein de l'Union européenne qu'à la condition de garantir le respect des droits fondamentaux des individus. Le Conseil de sécurité prend conscience de cette nécessité et s'interroge suite à la jurisprudence de la Cour :

« Comme il est souligné dans la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, le respect des droits de l'homme fait partie intégrante des efforts que nous déployons pour lutter contre le terrorisme. Il n'est pas possible de revendiquer une position de supériorité morale si l'on viole les droits de l'homme essentiels et des lois qui existent depuis des siècles par opportunisme politique. Nous ne pouvons donc pas rester silencieux lorsque les droits sont ignorés et que des personnes font l'objet de détention illégale, de torture et d'assassinat. Les sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU doivent pouvoir résister à un examen juridique attentif, y compris la question des procédures régulières. Le régime de sanctions imposées au Taliban et à Al-Qaida, notamment le jugement récent de la Cour européenne de justice dans les cas d'Al Barakaat et de M. Kadi, suscitent un certain nombre de questions juridiques dans de nombreuses régions du monde. Ces difficultés devraient amener le Conseil de sécurité à comprendre qu'il ne peut pas poursuivre comme si de rien n'était. »¹²⁸⁹

¹²⁸⁷ En vertu de l'article 231 TCE (nouvel article 264 TFUE) : « Si le recours est fondé, la Cour de justice déclare nul et non avenu l'acte contesté. Toutefois, la Cour de justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs »

¹²⁸⁸ R. Chemain, « Les « suites » de l'arrêt Kadi », RMCUE 2009, page 389

¹²⁸⁹ Conseil de sécurité, 6034^{ème} session, 9 décembre 2008, doc. n° S/PV.6034, page 16. Cité par D. Chemain, *ibidem*, page 393

La question des droits de l'homme devient une préoccupation majeure pour le Conseil de sécurité. Même si les progrès en la matière sont faibles¹²⁹⁰, le Conseil a pleinement conscience de l'impression qui domine sur le fait que le régime de sanctions de lutte contre le terrorisme n'assure pas une protection des droits fondamentaux adaptée. Ainsi, l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, créée en application de la résolution 1526 (2004)¹²⁹¹, a remis un rapport le 2 octobre 2009 faisant état des contestations émises. Citant les arrêts évoqués précédemment, elle indique que la décision de la Cour de justice « pourrait susciter des difficultés notables pour tous les Etats membres de l'Union européenne et plus largement changer les termes du débat sur l'équité du régime et la réforme nécessaire »¹²⁹². Plus encore, l'équipe de surveillance s'inquiète de l'annulation par le TPI de règlements communautaires pris en application des résolutions du Conseil de sécurité dans l'affaire Othman contre Conseil¹²⁹³, qu'elle considère comme une pression supplémentaire devant conduire à des réformes appropriées¹²⁹⁴.

A défaut d'une réponse adaptée de l'ONU, la solution pourrait venir des juridictions de l'UE dont l'évolution jurisprudentielle s'oriente vers un renforcement du contrôle des actes communautaires¹²⁹⁵. Il est important d'opérer une distinction à propos des affaires soumises aux juges. Les actes litigieux dans les arrêts Yusuf et Kadi procèdent de la mise

¹²⁹⁰ Ibidem, page 392. Pour l'auteur, la résolution 1822 (2008), adoptée le 30 juin 2008 pour répondre en partie à l'inquiétude des Etats, ne « procède qu'à des réformes mineures : elle indique que les Etats devront non seulement fournir un exposé détaillé des motifs justifiant une demande d'inscription mais aussi préciser les éléments du mémoire correspondant qui pourraient être divulgués, ceci pour permettre que le comité [de sanction] puisse mieux informer la personne ou l'entité visée ; elle charge le comité de publier sur son site web un résumé des motifs de l'inscription et de procéder à une révision d'ici juin 2010 de tous les noms figurant sur la liste récapitulative, puis de procéder à une telle révision annuellement. »

¹²⁹¹ S/RES/1526 (2004), 30 janvier 2004

¹²⁹² Dixième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, soumis conformément à la résolution 1822 (2008) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 2 octobre 2009, doc. n° S/2009/502, pages 16 et 17, points 36 et 37

¹²⁹³ Arrêt du TPI, du 11 juin 2009, Omar Mohammed Othman contre Conseil, aff. n° T-318/01, recueil, pages 1627 et s

¹²⁹⁴ L'équipe évoque notamment de donner au régime des sanctions un caractère plus juridique. Elle évoque ainsi la création d'un groupe de « type quasi judiciaire chargé d'examiner les radiations » est ainsi avancée, pour « aligner les régimes des sanctions sélectives sur les principes du droit international », consciente toutefois des limites d'une telle mesure. L'équipe d'appui analytique et de surveillance énumère les inconvénients que pourrait susciter la mise en place d'un groupe d'examen. Elle évoque notamment, et sans forcément y souscrire, l'idée « qu'un organe de contrôle extérieur au Conseil de sécurité, même nommé par le Comité ou le Conseil lui-même, entamerait son autorité, même si son mandat était limité aux sanctions sélectives ». Voy. ibidem, page 19, point 45

¹²⁹⁵ Sur la jurisprudence de la CJ en la matière, voy. F. Berrod, « La lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme : étude des affaires terroristes devant la Cour de justice et le tribunal de première instance des Communautés européennes », Europe des Libertés, septembre 2007, pages 2 et s

en œuvre des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000). Ils en reprennent le contenu de façon fidèle, afin de transposer, dans l'ordre juridique de l'Union, les listes du Comité des sanctions. En revanche, il existe un autre contentieux, relatif à la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001). Sur la base de cette dernière, l'Union européenne a adopté la position commune n° 2009/931/PESC¹²⁹⁶ et le règlement n° 2580/2001¹²⁹⁷. Ce dernier prévoit l'établissement des mesures restrictives à caractère financier, à l'encontre de personnes ou entités impliqués dans une activité terroriste. A cette fin, l'Union européenne établit ses propres listes, sachant que l'article 2 § 3 du règlement prévoit que :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité, *établit, révisé et modifie* la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels le présent règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphes 4, 5 et 6, de la position commune 2001/931/PESC. »¹²⁹⁸

Ainsi, l'Union européenne n'agit pas en compétence liée. La résolution 1373 (2001), ne fixe pas les modalités d'établissement et de modification des listes, le Conseil prend des décisions visant à les modifier et à geler les fonds de manière autonome¹²⁹⁹. Le TPI considère, dans cette hypothèse, que le contrôle de légalité de la décision du Conseil « s'étend à l'appréciation des faits et circonstances invoqués comme la justifiant, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation »¹³⁰⁰. Il se pourrait que ce type de contrôle s'étende aux hypothèses des arrêts

¹²⁹⁶ Position commune n° 2001/931/PESC, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, op.cit., pages 93 et s

¹²⁹⁷ Règlement (CE) No 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, JO n° L-334, du 27 décembre 2001, pages 70 et s

¹²⁹⁸ Italiques ajoutées

¹²⁹⁹ L'article 1^{er} § 4 de la position commune 2001/931/PESC, prévoit que « La liste à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. Les personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil de sécurité des Nations unies comme liées au terrorisme et à l'encontre desquelles il a ordonné des sanctions peuvent être incluses dans la liste. Aux fins du présent paragraphe, on entend par « autorité compétente », une autorité judiciaire, ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence dans le domaine couvert par le présent paragraphe, une autorité compétente équivalente dans ce domaine. »

¹³⁰⁰ Arrêt du TPI, du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contre Conseil, aff. T-228/02, recueil, pages 4725, point 154. Voy. aussi, l'arrêt du TPI, du 4 décembre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran contre Conseil, aff. n° T-284/08, pages 3487 et s, ou encore, l'arrêt du TPI, du 3 avril 2008, PKK contre Conseil, aff. n° T-229/02. Dans ces arrêts, le TPI va prononcer l'annulation de la décision,

Kadi et Yusuf, c'est-à-dire aux actes communautaires transposant les listes du Comité des sanctions. La position du TPI dans l'affaire Kadi, du 30 septembre 2010, va dans ce sens. Le Tribunal va ainsi annuler le règlement (CE) n° règlement n°881 (2002) « pour autant qu'il concerne le requérant ». Il estime devoir opérer « un contrôle, « en principe complet », de la légalité du règlement attaqué au regard des droits fondamentaux, sans faire bénéficier ledit règlement d'une quelconque immunité juridictionnelle au motif qu'il vise à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. »¹³⁰¹. Le contrôle de l'acte devra alors porter sur la vérification du bien-fondé de l'acte attaqué et des vices qui pourraient l'entacher¹³⁰². Le Tribunal estime que les organes communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation en vue d'adopter des sanctions. Cela justifie que le juge vérifie « 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. »¹³⁰³

Les apports de la jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux sont importants mais ne doivent pas détourner l'attention du vrai problème. L'étendue du pouvoir normatif du Conseil de sécurité ne connaît aucun contrepoids et la question de la légalité de ses actes se posera avec autant d'insistance que les mesures coercitives à l'encontre d'individus se multiplieront. Il sera bon ton de rappeler que

« [I]es résolutions du Conseil de sécurité font partie du droit international et les obligations en découlant ont, dans la sphère du droit international lui-même, une valeur supérieure en vertu des dispositions de l'article 103 de la Charte. Encore faut-il que ces obligations découlent de résolutions juridiquement valides. »¹³⁰⁴.

contrairement à l'affaire El Morabit, où le juge refuse d'annuler la décision du Conseil. Voy. l'arrêt du TPI, du 2 septembre 2009, Mohamed El Morabit contre Conseil, aff. 37/07 et 323/07, recueil, pages 131 et s. Voy. encore l'arrêt de la CJ, E et F, où la Cour annule la décision d'inscription d'une organisation, le DHKP-C, sur la liste du Conseil faute d'une motivation suffisante sur les condition d'application légale du règlement 2580/2001. Voy. l'arrêt de la CJ, du 29 juin 2010, E et F contre Conseil, aff. n° C-550/09, points 37 et s

¹³⁰¹ Arrêt du TPI, du 30 septembre 2010, Kadi contre Conseil, aff. n° T-85/09, point 126

¹³⁰² Ibidem, point 133

¹³⁰³ Ibidem, point 142

¹³⁰⁴ A. Pellet, « Rapport introductif : Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies*, op.cit., page 227

Conclusion

Le chemin parcouru depuis l'application des premières résolutions de l'ONU rend compte du développement important de l'action extérieure européenne. Le souci continu de l'UE de participer activement aux affaires du monde, par la mise en œuvre des actes adoptés par le Conseil de sécurité, a accéléré l'élaboration d'instruments destinés à répondre aux demandes formulées par l'ONU. L'ensemble des politiques européennes a été touché par ces progrès, chacune d'elles ayant connu un enrichissement normatif sans précédent dans l'histoire de la construction européenne.

L'organisation mondiale, toujours en quête d'un bras armé efficace, profite à maints égards des ambitions affichées par l'UE. L'implication de cette dernière, dans la mise en œuvre des résolutions, tend à accélérer l'institutionnalisation des rapports entre les deux organisations et facilite la conduite d'une action coordonnée et donc efficace. Ainsi, les difficultés initiales, constatées sur les principaux théâtres d'opérations, ont pu être en partie levées, les organes ayant compris l'intérêt d'une démarche concertée. La présence européenne sur le terrain impose des contacts institutionnels fréquents avec les organes des Nations Unies. Une culture du partenariat entre le mandant et le mandataire s'enracine dans la poursuite d'intérêts communs et aura des répercussions sur l'ensemble des travaux menés conjointement¹³⁰⁵.

La Commission de consolidation de la paix, créée par les résolutions 1645 (2005) du Conseil de sécurité et 60/180 de l'Assemblée générale¹³⁰⁶, met l'accent sur les intérêts

¹³⁰⁵ Ces efforts se concrétisent aussi au niveau de la relation entre l'Union européenne et ses Etats membres. Ainsi, au sein des Nations Unies, la coordination entre ces deux niveaux décisionnels peut prendre la forme de réunions hebdomadaires avec les chefs de mission de chaque Etat membre. Elle se matérialise aussi par des échanges entre les différents conseillers politiques des Etats membres et les membres du Conseil de sécurité, à propos des activités de l'organe exécutif de l'ONU

¹³⁰⁶ Le Conseil de sécurité « [d]écide, de concert avec l'Assemblée générale et en vertu des Articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies, de créer un organe consultatif intergouvernemental dénommé Commission de consolidation de la paix, (...), [dont] les principales fonctions de la Commission seront les suivantes : a) Réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière; b) Appeler l'attention

partagés de l'ONU et de l'Union européenne et estime devoir « faire en sorte que soient mis à profit l'expérience, les ressources et le sentiment de partager une cause commune qui existent au sein de la communauté internationale »¹³⁰⁷. Les rapporteurs indiquent, à cet effet, que la visite du président de la Commission de consolidation de la paix auprès des institutions européennes, ainsi que les échanges avec des hauts fonctionnaires, l'ont incité à plaider « pour que la Communauté européenne continue de participer aux activités de la Commission de consolidation de la paix dans les pays inscrits à l'ordre du jour de cette dernière »¹³⁰⁸.

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité impose la recherche d'une interaction organique en raison des enjeux qu'elle soulève. Dans le domaine du maintien de la paix par exemple, la rapidité et le succès des opérations dépendront de la faculté des principaux acteurs à coopérer. Les échanges mutuels vont fortifier la recherche de liens institutionnels, ce qui aura une incidence certaine sur les rapports entre l'UE et l'ONU dans leur globalité.

Les instruments normatifs et opérationnels ont donc considérablement évolué, notamment depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne avec la mise en place, par exemple, du Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, ou encore du Service européen de l'action extérieure. Pourtant, certaines lacunes subsistent. La communautarisation partielle de la PESC en constitue l'une des principales. Il est en effet regrettable de « consacrer le caractère spécifique - et intergouvernemental - de cette politique en la plaçant dans un traité distinct de celui qui régit les autres

sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable; c) Faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés dans le système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit ». S/RES/ 1645 (2005), 20 décembre 2005. Voy. également la résolution 1631 (2005), du 17 octobre 2005, relative à la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales

¹³⁰⁷ Rapport sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies, 21 juillet 2010, Assemblée générale, soixante-quatrième session, et Conseil de sécurité, doc. n° A/64/868 et S/2010/393, pages 35 et 36, point 143

politiques »¹³⁰⁹. L'isolement de la politique étrangère fragilise un édifice qui perd en cohérence et en lisibilité malgré les objectifs affichés dans ce sens. Le lien institutionnel entre la Commission et le Conseil, incarné par le Haut représentant, n'est qu'une demi-satisfaction, qui peut susciter des interférences de nature à nuire au bon fonctionnement de l'ensemble, et appelle d'autres évolutions.

Au-delà de ces considérations, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité favorise le potentiel d'intervention autonome de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la gestion civile des crises. Son engagement aux côtés de l'ONU renforce sa crédibilité d'acteur incontournable de la scène internationale et lui permet d'élargir le champ de son engagement. L'aptitude à répondre aux exigences de l'ONU apporte des indications majeures sur sa capacité à déployer des actions autonomes. De la sorte, le rôle d'exécutant des actes du Conseil de sécurité de l'ONU sert en premier lieu les intérêts de l'UE, aujourd'hui présente sur la majeure partie des régions en crise. L'Union européenne déploie ainsi pas moins de trois opérations militaires et dix missions à caractère civil en Europe, en Afrique et en Asie, la plupart n'ayant pas été initiées par le Conseil de sécurité. Ceci renvoie à la question de la place de l'Union européenne dans le système de la sécurité collective.

La réforme du Conseil de sécurité¹³¹⁰ doit tenir compte de l'évolution du monde et du développement des organisations internationales en général, et de l'Union européenne en particulier. La recherche d'une alternative à un processus décisionnel jugé inadéquat apparaissant indispensable. Un rapport de l'Assemblée générale a été établi en vue d'émettre plusieurs propositions dans ce sens¹³¹¹. La représentation équitable au sein du

¹³⁰⁸ Rapport de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa troisième session, 8 septembre 2009, Assemblée générale, soixante-quatrième session, et Conseil de sécurité, doc. n° A/64/341 et S/2009/444, page 5, point 24

¹³⁰⁹ M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne, les nouveaux traités européens*, op.cit., page XXIV et XXV

¹³¹⁰ Sur ce point, voy. par exemple O. Fleurance, *La réforme du Conseil de sécurité – l'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles 2000

¹³¹¹ Voy. sur ce point le rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, Assemblée générale, soixante et unième session, supplément n° 47, 14 septembre 2007, doc. n° A/61/47

Conseil de sécurité n'est pas une préoccupation nouvelle. Pourtant, aucune avancée réelle n'a pu être constatée, d'où la démarche entreprise par l'Assemblée générale¹³¹².

Parmi les différentes pistes explorées, figure notamment l'idée d'étendre l'accès du Conseil de sécurité aux Etats ayant des intérêts en jeu. Ces Etats pourraient se faire entendre pour faire valoir leur point de vue lors des séances privées du Conseil ou lors des travaux des organes subsidiaires¹³¹³. En 2004, un Groupe de personnalités a émis des propositions sur demande du Secrétaire général de l'ONU en vue d'une éventuelle réforme du Conseil de sécurité¹³¹⁴ qui semblent répondre à cette nécessité. La question de la légitimité est centrale pour le Groupe de personnalités de haut niveau, qui la considère comme garante de l'efficacité du système mondial de sécurité collective. Pour les experts chargés du rapport, l'efficacité,

« (...) comme dans le cas de tout ordre juridique, dépend finalement, non seulement de la légalité des décisions, mais aussi de la manière dont leur légitimité est généralement perçue - décisions prises sur la base d'éléments de preuve solides et justifiées sur le plan moral comme sur le plan juridique. »¹³¹⁵

La réflexion du Groupe de personnalités¹³¹⁶ s'oriente alors vers l'élargissement de la prise de décision au Conseil de sécurité à des Etats à même de mieux représenter

¹³¹² « Malgré plus de 10 années de débats intensifs au sein de l'Assemblée et du Groupe de travail, l'examen de cette importante question n'a jusqu'à présent débouché sur aucun résultat tangible. Lors du Sommet mondial de 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement, soulignant que c'était là un élément central de la réforme d'ensemble de l'Organisation des Nations Unies, ont exprimé le souhait que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder afin de le rendre plus largement représentatif, performant et transparent, ce qui accroîtrait encore son efficacité et la légitimité de ses décisions. ». Ibidem, annexe II, page 9

¹³¹³ Ibidem, « Bilan de la concertation, par groupe de question », appendice, page 24

¹³¹⁴ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », doc. n° A/59/565, cité par A. Blanc Altemir et B. Real, « La réforme du Conseil de sécurité des Nations-Unies : quelle structure et quels membres ? », RGDIP 2006, page 303. Les auteurs évoquent d'autres propositions dont celles du G4, regroupant l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon prévoyant un élargissement à 25 membres (6 nouveaux permanents et 4 nouveaux non-permanents), celles de l'Union africaine préférant un Conseil de sécurité à 26 membres (6 permanents, 5 non-permanents) et enfin celles d'un groupe de douze Etats, baptisé « Unies pour le consensus » qui propose d'augmenter la catégorie de membres non-permanents et de modifier les conditions d'exercice de leur mandat ». Voy. l'article précité, pages 803 et 804. Voy. aussi, A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité des Nations-Unies et la maîtrise de la force armée - Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, op.cit., pages 445 et s

¹³¹⁵ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », op.cit., page 62, point 204

¹³¹⁶ Parmi les principes devant gouverner la réforme du Conseil de sécurité, est avancée l'idée de « [f]aire une place dans la prise des décisions à des pays qui soient plus représentatifs de l'ensemble des membres et en particulier du monde en développement ». Le Groupe de personnalités propose deux formules, A et B, qui

l'organisation et notamment les pays en développement. Le principal intérêt repose sans doute sur le fait « que des questions, jusque-là peu abordées au sein du Conseil du fait du désintérêt des membres permanents actuels, puissent être traitées »¹³¹⁷. La difficulté d'une telle réforme tient certainement à l'acceptation de celle-ci par les membres permanents, ce qui s'apparente à une véritable gageure. La démarche entreprise traduit la nécessité de faire évoluer le mécanisme de décision, et il faut s'étonner du peu de place fait à la question pourtant essentielle de la présence des organisations internationales au Conseil de sécurité. Une vision a minima de l'élargissement du Conseil de sécurité passe sans doute par l'intégration de certains Etats, comme l'Allemagne ou le Japon, ou de pays émergents. S'en tenir là ne ferait pourtant qu'accentuer le sentiment de moins en moins diffus d'une emprise des grandes puissances (ou des Etats en passe de le devenir) sur les décisions adoptées au sein de l'organe exécutif de l'ONU.

L'élargissement du Conseil de sécurité semble ne plus devoir se limiter aux seules entités de forme étatique. C'est ainsi que tout fraîchement élu membre du Conseil de sécurité, en octobre 2010, l'Allemagne prône une approche tout à fait surprenante, à défaut d'être novatrice. Elle concerne la présence de l'Union européenne au Conseil de sécurité, non pas en tant qu'observateur, mais en qualité de membre permanent. L'Allemagne veut profiter de sa nouvelle position aux Nations-Unies pour œuvrer dans ce sens¹³¹⁸.

Le vice-Chancelier rejoint ainsi les vœux exprimés en 2004 par la Commissaire européenne chargée des relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner¹³¹⁹, et une partie des

consistent à répartir les sièges en quatre régions : Afrique, Asie et Pacifique, Europe et Amérique. Sur cette base, la formule A prévoit de créer six sièges permanents, sans droit de veto, auxquels s'ajoutent trois sièges non-permanents d'un mandat de deux ans. La formule B, envisage une répartition en fonction d'une nouvelle catégorie de huit sièges, non-permanents, avec mandat renouvelable de quatre ans. A ces huit, s'ajouterait un nouveau siège avec mandat de deux ans non-renouvelable. Ibidem, page 73 et 74, points 249 à 254

¹³¹⁷ A. Blanc Altemir et B. Real, « La réforme du Conseil de sécurité des Nations-Unies : quelle structure et quels membres ? », op. cit., page 803

¹³¹⁸ Le vice-Chancelier allemand, Guido Westerwelle, a ainsi déclaré : « [u]nser Ziel bleibt im Rahmen einer Gesamtreform des Sicherheitsrats ein gemeinsamer Sitz der EU im Sicherheitsrat ». Voy, l'article de la Deutsche Presse-Agentur du 13 octobre 2010, « Westerwelle für ständigen EU-Sitz im Sicherheitsrat », disponible par exemple sur www.welt.de

¹³¹⁹ Benita Ferrero-Waldner considère que « [t]he more we speak with one voice, the better for us and the better for Europe. We are not important if we don't speak with one voice », voy. l'article de R. Sylvester, « Europe « should have UN seat », The Daily Telegraph, 20 novembre 2004

parlementaires européens¹³²⁰. Cette déclaration peut surprendre, dans le sens où la position de l'Allemagne pourrait à terme jouer en sa défaveur, mais elle relance une question essentielle qui a occupé certains Etats membres lors de l'élaboration du Traité de Maastricht¹³²¹ et qui se posera de manière plus précise eu égard aux développements futurs de la politique étrangère et de sécurité commune. Pour l'heure, quelques difficultés majeures s'opposent à ce que cette initiative puisse se concrétiser.

L'évolution de la PESC, pourtant conséquente, ne semble pas suffisamment aboutie pour que les Etats-membres s'accordent sur l'ensemble des questions susceptibles d'être soumises au Conseil de sécurité comme peuvent en attester les divergences majeures entrevues lors de l'intervention américaine en Iraq, au printemps 2003, entre les partisans et les opposants d'une opération militaire. Le Parlement européen a évolué sur cette question et paraît considérer le développement de la politique étrangère européenne comme suffisante. Sa position actuelle tranche avec l'avis qu'il a émis en 1994, lorsqu'il estime que

« (...) au moment de la réalisation de la PESC d'une façon institutionnellement complète, on pourra poser le problème d'attribuer à l'UE le statut de membre de plein droit de l'Assemblée générale de l'ONU et du Conseil de sécurité »¹³²².

Les progrès accomplis par le Traité de Lisbonne, bien que réels, ne permettent pas de considérer la PESC comme permettant une telle initiative, d'où l'impérative nécessité de lui apporter les améliorations indispensables¹³²³.

¹³²⁰ Voy. par exemple, la position d'Antonio Tajani, débats au Parlement européen, 26 octobre 2004, doc. PE6_CRE(2004)10-26, page 24, disponible sur le site www.europarl.europa.eu, ou plus récemment, les résolutions du Parlement européen, « Priorités de l'UE lors de la 64^{ème} Assemblée générale des Nations-Unies », 6 mars 2009, JO n° C-117 E, 6 mai 2010, page 5, point w

¹³²¹ Voy. A. Hamonic, *L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel*, op.cit., pages 87 et 88

¹³²² Résolution du Parlement européen sur le rôle de l'Union au sein de l'ONU et sur le problème de la réforme de l'ONU, 8 février 1994, JO n° C-61/43, 28 février 1994, pages 43 et s, cité par A. Hamonic, *L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel*, page 89

¹³²³ Plus encore que ces insuffisances, l'idée d'un élargissement passe par une refonte en profondeur des Nations-Unies et de sa Charte. Ses dispositions sont claires à ce sujet, l'article 4 prévoyant que « 1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. 2. L'admission comme Membres des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. »

Un autre problème subsiste. Une fois les modifications apportées à la Charte, en vue de permettre à des entités non étatiques de devenir membres des Nations-Unies, reste à déterminer lesquelles pourraient prétendre à cette qualité. La multiplication des organisations internationales et leur hétérogénéité, liée notamment à leur différent niveau d'intégration, font apparaître cette question comme insoluble. Si le critère repose sur l'implication des organisations internationales dans le maintien ou la restauration de la paix, l'admission de l'Union européenne comme membre permanent du Conseil de sécurité ne peut souffrir aucune contestation tant sa contribution apparaît conséquente. Mais cette remarque vaut aussi bien pour l'Union africaine qui déploie des efforts importants sur le continent africain. L'Association des Nations du Sud-Est asiatique serait tout aussi légitime à revendiquer un tel statut, son engagement dans la lutte contre la piraterie maritime ayant démontré toute l'étendue de ses possibilités. Sans évoquer le cas de l'OTAN.

Une réforme dans ce sens serait difficilement compatible avec le maintien au Conseil de sécurité des sièges occupés par les Etats membres de l'UE. Un simple calcul permet de comprendre le déséquilibre que cela engendrerait dans la répartition des voix. A l'inverse, si l'adhésion de l'UE au Conseil de sécurité entraînerait le retrait de la France et du Royaume-Uni, hypothèse peu probable eu égard à l'attachement de ces Etats à leur statut, les vingt-sept Etats membres ne pèseraient plus très lourds dans la décision, surtout si les modifications du fonctionnement du Conseil de sécurité aboutissent *in fine* à une augmentation du nombre des membres¹³²⁴. Pourtant élargir le processus décisionnel de l'organe exécutif de l'ONU aux acteurs les plus impliqués est une condition nécessaire au renforcement de la légitimité des résolutions. Il appartient à l'ONU de surmonter ces difficultés et d'engager les réformes nécessaires à l'expression d'une sécurité collective juste et efficace, au service du maintien de la paix et de la sécurité internationales, dans laquelle l'Union européenne a toute sa place.

¹³²⁴ Ainsi, Anne Hamonic fait justement remarquer que « depuis l'élargissement de 2004, chaque année, quatre voire cinq Etats membres de l'Union sont également membres du Conseil de sécurité, soit entre un tiers et un quart de ses effectifs. Si l'UE disposait d'un siège unique, en tant que membre permanent, elle ne disposerait plus que d'un droit de vote (et de veto) contre deux aujourd'hui ». Voy. A. Hamonic, *L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel*, op.cit., page 88

Bibliographie

Ouvrages

Ouvrages généraux

BLUMANN (C) et DUBOUIS (L), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^{ème} édition, Litec, Paris 2005

DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris 2004

CARREAU (D), *Droit international - Etudes internationales*, 9^{ème} édition, Pedone, Paris 2007

COMBACAU (J) et SUR (S), *Droit international public*, 8^{ème} édition, Montchrestien, Paris 2008

GICQUEL (J) et GICQUEL (J.-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 23^{ème} édition, Montchrestien, Paris 2009

MANIN (P), *Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, Pedone, Paris 2005

OBERDORFF (H), *Droits de l'homme et Libertés fondamentales*, 2^{ème} édition, LGDJ, Paris 2010

PELLET (A) et DAILLIER (P), FORTEAU (M), *Droit international public*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris 2009

PELLET (A) et DAILLIER (P), *Droit international public*, LGDJ, 7^{ème} édition, Paris 2002

PICHERAL (C), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Ellipses, Paris 2006

SIMON (D), *Le système juridique communautaire*, PUF droit, 3^{ème} édition, Paris, 2001

WACHSMANN (P), *Libertés publiques*, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris 2009

Ouvrages spécialisés

ADAM (A), *Lutte contre le terrorisme : étude comparative, Union européenne - Etats-Unis*, l'Harmattan, Paris 2005

BOSSE-PLATIERE (I), *L'article 3 du traité sur l'UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2009

BOT (S), *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Paris 2009

BOUTROS-Ghali (B), *Contribution d'une théorie générale des alliances*, Pedone, Paris 1963

BROWNLIE (I), *Principles of Public International Law*, 4th Edition, Clarendon Press, Oxford 1990

CANAL-FORGUES (E), *Le règlement des différends à l'OMC*, 3^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles 2008

CLOOS (J), REINISCH (G), VIGNES (D) et WEYLAND (J), *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, Bruxelles 1993

COMBACAU (J), *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Paris 1974, Pedone, Paris 1974

CRAWFORD (J), *Les articles de la C. D. I. sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite : introduction, texte et commentaires*, Pedone, Paris 2003

De RUYT (J), *L'acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1987

DONY (M), *Après la réforme de Lisbonne - Les nouveaux Traités européens*, Université de Bruxelles, Bruxelles 2008

FARIA (F), *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne*, Occasional Paper, novembre 2004, n°55, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris 2004

FLEURANCE (O), *La réforme du Conseil de sécurité – l'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles 2000

FRIEDMANN (W), *The Changing Structure of International Law*, Columbia University, Columbia University Press, 1964

De La FUENTE (F), *Dictionnaire juridique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 1998

ELDIN (G), FOURNIE (P), MOINET-LE MENN (A), SOUTOU (G.-H), *L'Europe de Robert Schuman*, PUP Sorbonne, Paris 2001

GROUSSOT (X) et PECH (L), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°173, 14 juin 2010

KALALA (T), *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Larcier, Bruxelles 2009

KELSEN (H), *The Law of the United Nations*, Stevens & sons Ltd, London 1951

KLEIN (P), *La responsabilité des organisations internationales - dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles 1998

KÖNIG (C) et PECHSTEIN (M), *Die Europäische Union*, Tübingen, 1995

MALLOY (M.-P.), *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*, Kluwer Law International, La Haye 2001

MARANGONI (A.-C.), *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ?*, EU Diplomacy Papers, 6/2008, Collège d'Europe, Bruges 2008

NOVOSSLOFF (A), *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, International Peace Academy, New-York 2004

NOVOSELOFF (A), *Le Conseil de sécurité et la maîtrise de la force armée, dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruylant, Bruxelles 2003

OESTREICH (G), *Menschenrechte als Elemente der Dritten AKP-EWG Konvention von Lomé - Sanktioninstrument oder Zielvorgabe einer Entwicklungszusammenarbeit im Dienste des Menschen ?*, Duncker und Humbolt, Berlin 1990

PETIT (Y), *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, Paris 2000

REUTER (P), *Introduction au droit des Traités*, PUF, Paris 1985

SAURON (J.-L.), *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Gualino, Paris 2008

SICILIANOS (L.-A.), *L'ONU et la démocratisation de l'Etat - Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Pedone, Paris 2000, page 103

TARDY (T), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009

TARDY (T), *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise. Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, Recherche et documents, n° 32, Fondation pour la recherche stratégique, Paris 2004

TAVERNIER (P), *Les Casques bleus*, PUF 1996, Que sais-je ? n° 3169

TERPAN (F), *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, Paris 2010

VAN RAEPENBUSCH (S), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, Larcier, Bruxelles 2005

VIRALLY (M), *L'organisation mondiale*, Colin, Paris 1972

VISSCHER (de) (C), *Théories et réalités en droit international*, Pedone, Paris 1970

WILDE d'ESTMAEL (de) (T), *La dimension politique des relations économiques de la Communauté européenne - sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruylant, Bruxelles 1998

Recueil des cours de l'Académie de droit international

CAHIER (P), « Le problème des effets des Traités à l'égard des tiers », RCADI 1974, tome 143, pages 589 et s

DUPUY (P.-M.), « L'unité de l'ordre juridique international », RCADI 2002, tome 297, pages 9 et s

GOMEZ-ROBLEDO (A), « Le jus cogens international : sa genèse, sa nature, ses fonctions », RCADI 1981, tome 172, pages 9 et s

RIDEAU (J), « Le rôle de l'Union européenne en matière des droits de l'homme », RCADI 1997, tome 265, pages 9 et s

TOMUSCHAT (C), « Obligation Arising for States Without or Against their Will », RCADI 1993, tome 241, pages 195 et s

VILLANI (U), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », RCADI 2001, volume 290, pages 225 et s

Thèses et mémoire

CUJO (E), *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, thèse, sous la direction de Patrick Daillier, Université de Paris-Nanterre, décembre 2002

DARRIBEAUDE (F), *La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales*, thèse, Paris II 2000

HIRTZ (L), *Les organisations de sécurité européennes et l'ONU dans le traitement des crises internationales depuis 1991*, thèse, sous la direction de C. Mestre, Université Robert Schuman, 2002

PFISTER (S), *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, thèse, sous la direction de P. Braillard et de R. Schwok, Université de Genève, 2008

DENNETIERE (G), *Nouveaux aspects des rapports entre le droit communautaire et le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, mémoire de DEA, sous la direction de V. Coussirat-Coustère, Université de Lille II, 2003

Articles, notes et commentaires

ANGELET (N), « la mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations-Unies dans la Communauté européenne », RBDI 1993, pages 500 et s

ANZILOTTI (D), « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », RGDIP 1906, pages 5 et s

ARNAUD (von) (A), « UN Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz – Die « Soweit-Rechtsprechung » des Europäischen Gerichts Erster Instanz », Archiv des Völkerrechts 2006, Band 44, pages 201 et s

AUVRET-FINCK (J), « PESC, Acteurs, instruments diplomatiques et actes. Financement », Jurisclasseur Europe, volume 7, fascicule 2610, pages 1 et s

BALENCIE (J.-M), « Le mille et un visages du terrorisme contemporain », in *Les terrorismes*, Questions internationales n°8, La documentation française, pages 6 et s

BEAULAY (M), « La mise en œuvre des « smart-sanctions » des Nations-Unies par les Etats membres et la Communauté européenne », RMCUE 2009, pages 32 et s

BENOIT (L), « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier », RDUE 2002, pages 283 et s

BENOIT-ROHMER, « Bienvenue aux enfants de Bosphorus : la Cour européenne des droits de l'homme et les organisations internationales », RTDH 2010, pages 19 et s

BENOIT-ROHMER (F), « A propos de l'arrêt Bosphorus Air Lines: l'adhésion contrainte de l'Union à la Convention », RTDH 2005, volume 64, pages 827 et s

BERROD (F), « La lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme : étude des affaires terroristes devant la Cour de justice et le tribunal de première instance des Communautés européennes », Europe des Libertés, septembre 2007, pages 2 et s

BLOCH-LAINE (A), « L'Union européenne et la « soft security »: les attributs de la puissance civile », AFRI 2000, volume 1, pages 28 et s

BOYER (Y), « Les opérations militaires et de police de l'Union européenne », Annuaire Stratégique et Militaire 2004, pages 29 et s

BRAUD (P), « Recherches sur l'Etat tiers en droit international », RGDIP 1968, pages 17 et s

BREDIMAS (A), « Droits de l'homme et coopération euro-méditerranéen », RHDI 1996/2, pages 324 et s

BRIBOSIA (E) et WEYEMBERGH (A), « La personnalité juridique de l'Union européenne », in M. Dony (dir.), *L'Union européenne et le Monde après Amsterdam*, Université de Bruxelles, Bruxelles 1999, pages 37 et s

CAHIER (P), « La Charte des Nations-Unies et les Etats tiers », in *Current Problems of International Law : Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, A.Cassese, Dott et Guiffre, Milan 1975, pages 81 et s

CHARPENTIER (J), « De la personnalité juridique de l'Union européenne », in *Mélanges Peiser*, PUG 1995, pages 93 et s

CHEMAIN (R), « Les « suites » de l'arrêt Kadi », RMCUE 2009, pages 387 et s

CHENEVIERE (C) et CANDELA-SORIANO (M), « Le législateur et les droits de l'homme », in M. Candela-Soriano, *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Larcier, Paris 2005, pages 25 et s

CIAMPI (A), « L'Union européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme », RGDIP 2006, page 85 et s

CIOBANU (D), « Impact of the Characteristics of the Charter upon its Interpretation, », in A. Cassese, *Current Problems of International Law : Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, Giuffrè, Milan 1975, pages 3 et s

COHEN-JONATHAN (G), « Commentaire de l'article 234 », in V. Constentinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué et D. Simon (dir.), *Traité instituant la CEE - Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 1497 et s

CONDORELLI (L), « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », RGDIP 2001, pages 829 et s

CONSTANTINESCO (V) et SIMON (D), « Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes », RTDE 1975, pages 432 et s

CORTEN (O), « Article 48 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La charte des Nations-Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pages 1295 et s

COUTRON (L), « Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute en droit communautaire. Les approximations de l'arrêt FIAMM », RFDA 2009, pages 329 et s

DAVID (E), « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », RBDI 1984-1985, pages 152 et s

DECAUX (E), « La protection de la vie privée au regard des données informatiques », *Droits fondamentaux*, n°7, janvier 2008 - décembre 2009, disponible sur www.droits-fondamentaux.org

DENIS (C), *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations-Unies : portée et limites*, Bruylant, Bruxelles, 2004

DEWOST (J.-L.), « La Communauté, les Dix et les sanctions économiques - De la crise iranienne à la crise des Malouines », AFDI 1982, pages 215 et s

DUPUY (P.-M.), « Observations sur la pratique récente des « sanctions » de l'illicite », RGDIP 1983, pages 505 et s

EISEMANN (P.-M.), « La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », in R. Mehdi (dir.), *Les Nations-Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris 2000, pages 67 et s

ETIENNE (G), « L'opération Eufor Tchad/RCA : Succès et limites d'une initiative européenne », consultable sur www.tnova

FERAILLE (D), « Le renforcement de la cohérence externe » », in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2005, pages 95 et s

FITZMAURICE (G) (Sir), « Droit des Traités », ACDI 1960, volume II, pages 64 et s

FLAESCH-Mougin (C), « Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique extérieure de l'Union », CDE 1993, pages 351 et s

FLAUSS (J.-F.), « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé et M.-J. Redor, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 1999, pages 137 et s

FLORY (T), « Article 103 », in J.P. Cot, A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations-Unies - Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles 1985, pages 1371 et s

FORTEAU (M), « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte des Nations-Unies », in R. Chemain et A. Pellet, *La Charte des Nations-Unies, Constitution mondiale ?*, Cahiers internationaux n°20, Pedone, Paris 2006, pages 121 et s

FRANCK (C), « L'émergence d'un acteur global : expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », in F. Mérand et S. Lavenex, *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux, Politique européenne*, n°22, L'Harmattan, Paris 2007, pages 15 et s

FROWEIN (J.-A.) et Kirsch (N), « Germany », in V. Gowlland-Debbas (dir.), *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye 2004, pages 233 et s

GAJA (G), « Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas de violation des droits de l'homme : la question de l'attribution », RGDIP 2009, pages 95 et s

GAUTIER (Y), « La lutte de l'Union contre le terrorisme : vers l'équilibre, enfin ? », Europe, novembre 2001, pages 3 et s

GAUTRON (J.-C) et GRARD (L), « Le droit international dans la construction de l'Union européenne », in SFDI, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, Pedone, Paris 1999, pages 11 et s

GEHR (W), « Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité », *Actualité et droit international*, janvier 2003, pages 1 et s

GERACI (A), « L'opération Artémis de l'UE en RD du Congo. La naissance d'une Europe de la défense ? », in R. Schwok et V. Curzon-Price (dir.), *Europe : interactions globales - Global Interactions*, Institut européen de l'Université de Genève, Euryopa, vol. 24-2004, décembre 2004, pages 45 et s

GOMEZ-ROBLEDÓ (J.-M.), « L'avis de la CIJ sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé : timidité ou prudence ? », *RGDIP* 2005, pages 521 et s

GOYBET (C), « Aide au développement, démocratie et droits de l'homme : premier bilan », *RMCUE* 1993, pages 775 et s

GRARD (L), « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP* 2006, pages 337 et s

GRARD (L), « La condition internationale de l'Union européenne après Nice », *RAE* 2000, pages 374 et s

HAMONIC (A), « L'Union européenne à l'ONU : perspectives ouvertes par le Traité constitutionnel », *Apogée*, Rennes 2007

HARINGS (L), « Die EG als Rechtsgemeinschaft (?) – EuG versagt Individualrechtsschutz », *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 23/2005, pages 705 et s

HAUPTMANN (J.-M.), « Article 73 G », in V. Constantinesco, D. Simon, R. Kovar (dir.), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 195 et s

HENRION (C), « Les groupements tactiques de l'Union européenne », note d'analyse, 10 janvier 2008, disponible sur www.grip.org

HOFFMEISTER (F), « Les politiques de coopération au développement et d'assistance économique, technique et financière et les droits de l'homme », in M. Candela-Sorano, *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Larcier, Paris 2005, pages 255 et s

HUGUES (E), « La notion de terrorisme en droit international : en quête d'une définition juridique », JDI 2002, pages 753 et s

JACQUE (J.-P.), « Communauté européenne et Convention européenne des droits de l'homme », in L.-E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert (dir.), *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Economica, Paris 1995, pages 83 et s

JACQUE (J.-P.), « 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, pages 63 et s

JACQUE (J.-P.), « Le Tribunal de première instance face aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies: « Merci monsieur le Professeur » », Europe des libertés, n° 19, 2006, pages 2 et s

JACQUE (J.-P.), « La participation de la CEE aux organisations universelles », AFDI 1975, pages 924 et s

JARRET (M.-F.) et Mahieu (F.-R.), « Ethique et développement dans le système de Lomé », in M.-F. Labouz (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers – Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles 2000, pages 59 et s

KÄMMERER (J. A.), « Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall « Kadi » : Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit ? », Europarecht 2009, volume 44, 1-3, pages 114 et s

KARAGIANNIS (S), « Sanctions internationales et droit communautaire – A propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves », RTDE 1999, pages 33 et s

KAUFF-GAZIN (F), « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », Europe des Libertés, n°17, 2005, pages 6 et s

KAUFF-GAZIN (F), « Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne : un bilan contrasté », Europe, juillet 2008, pages 37 et s

KERCHOVE (de) (G) et Marquardt (S), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », AFDI 2004, pages 803 et s

KRANZ (J), « Lomé, le dialogue et l'homme », RTDE 1998, pages 451 et s

KUIJPER (P.-J.), « Les modalités des sanctions », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris 2006, pages 82 et s

LACHAUME (J.-F), « Jurisprudence française relative au droit international », AFDI 1991, pages 1034 et s

LANFRANCHI, (M.-P.), « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », AFDI 1997, pages 31 et s

LAZAR (C), « Le recours en responsabilité extracontractuelle en droit communautaire », *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Studia Europaea*, 2007, pages 127 et s

LEBEN (C), « Les contre-mesures interétatiques et la réaction à l'illicite dans la société internationale », AFDI 1982, pages 9 et s

LEMAIRE (S), « Cour de cassation (1er Ch. civ.), 25 avril 2006 », note, RCDIP 2006, pages 113 et s

LEPRETRE-MITTELBERGER (M) et SOULARD (C), « Le statut du citoyen : Recours », in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2005, pages 421 et s

LEVRAT (N) et NIANG (F), « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in R. Schwok et Frédéric Mérand, *L'Union européenne et la sécurité internationale - Théories et pratiques*, Université de Genève, Bruylant, Louvain-la-neuve 2009, pages 125 et s

LHOEST (O), « La production et le commerce des armes », RBDI 1993, pages 176 et s

MADDALON (P), « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe*, novembre 2008, pages 62 et s

MAGANZA (G), « La Convention de Lomé », in J. Megret, M. Waelbroeck, J.-V. Louis, D. Vignes, J.-L. Dewost, *Les droits de la Communauté économique européenne : commentaire du Traité et des textes pris pour son application. La convention de Lomé*, Université de Bruxelles, Bruxelles 1990, Volume 13, pages 408 et s

MAHIOU (A), « Article 2 paragraphe 6 », in J.-P. Cot, A ; Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations-Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pages 475 et s

MALENKOVSKY (J), « L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne des droits de l'homme : de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et de Strasbourg », RGDIP 2009, pages 753 et s

MANZINI (P), « The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law », *EJIL* 2001, pages 781 et s

MARANGONI (A.-C.), « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », *EU Diplomacy Papers*, 6/2008, Collège d'Europe, Bruges 2008

MARANTIS (D), « Human rights, democracy and developments : the European Community Model », *Harvard Human Rights Journal*, 1994, Volume 7, pages 1 et s

MARGUE (T. L), « Les initiatives menées par l'Union européenne dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier », *RDUE* 2002, pages 261 et s

MARIATTE, « Transfert des données PNR et protection des données personnelles », *Europe*, juillet 2004, pages 15 et s

MESTRE (C), « La Commission européenne », *in* V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe- Analyses et commentaires*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2005, pages 161 et s

MILLIOT (D. M.), « Europe-Asie, le XXIème siècle », *Outre Terre* 2004-1, n°6, pages 273 et s

MIRON (A), « Les « sanctions ciblées » du Conseil de sécurité des Nations-Unies - Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité », *RMCUE* 2009, pages 355

MITSOLEGAS, « Coopération antiterroriste Etats-Unis / Union européenne : l'entente cordiale », *in* D. Bigo, L. Borelli, T. Deltombe (éd.), *Au nom du 11 septembre...les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte, Paris, 2008, pages 118 et s

MOMTAZ (D), « La délégation par le Conseil de sécurité de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI* 1997, pages 105 et s

MONVILLE (P), « Le mandat d'arrêt européen : remise en cause du mécanisme de simple remise », *JTDE* 2003, pages 168 et s

MUET (P.-A.) « Scénarios européens : rétrospective et prospective », *Revue de l'OFCE*, n°58, juillet 1996, page 43 et s

MUSSO (C), « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux* n°1, Juillet 2001, pages 67 et s

NAUD (F), « Embargo : une valse à trois temps, Nations-Unies, Union européenne et Etats membres », *RMCUE* 1997, pages 25 et s

NOVOSSELOFF (A), « La coopération entre l'organisation des Nations unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », AFRI 2001, pages 594 et s

NOVOSSELOFF (A), « Les opérations de paix des Nations Unies : les normes fixées par le rapport Brahimi mises à l'épreuve », in J. Coulon (dir.) *Guide du maintien de la paix*, Athéna Editions, Montréal 2007, pages 49 et s

PAYE (J.-C.), « Coopération judiciaire USA-UE – Un rapport impérial », Espace de libertés n° 316, décembre 2003, pages 30 et s

PECHSTEIN (M), « Une personnalité internationale pour l'Union européenne ? », RAE 1996, pages 229 et s

PEERS (S), « Fragmentation or evasion in the Community's development Policy? The impact of Portugal v. Council », in A. Dashwood, C. Hillion (dir.) *The General Law of EC external relations*, Centre for European Legal Studies, Sweet & Maxwell, Londres 2000, pages 100 et s

PEERS (S), « Les droits de l'homme et le troisième pilier », in P. Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles 2001, pages 167 et s

PELLET (A), « La Charte, Constitution de la Communauté internationale - Propos introductifs », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La charte des Nations-Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pages IX et s

PELLET (A) et TZANKOV (V), « L'Etat victime d'un acte de terrorisme peut-il recourir à la force armée ? », Journée franco-allemande de la SFDI, Pedone, Paris 2004, pages 95 et s

PERTEK (J), « Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'Etats tiers », RMCUE 1983, pages 205 et s

PETIT (Y), « rubrique FED », répertoire communautaire Dalloz, août 2005, pages 30 et s

PETIT (Y), « La Cour de justice des Communautés européennes et les rapports droit international / droit communautaire (à propos de l'arrêt du 16 juin 1998, Racke) », Dalloz 1999 I, Chroniques, pages 184 et s

PETIT (Y), « Le Traité d'Amsterdam et le financement de la PESCE », Europe, 1998, pages 5 à 8

PETIT (Y), « Article L », in V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (dir.), *Traité sur l'Union européenne – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 863 et s

PETIT (Y), « Article R », in V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (dir.), *Traité sur l'Union européenne – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pages 913 et s

PINGEL (I), « Rapport introductif », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaires*, Pedone, Paris 2006, pages 5 et s

PINGEL (I), « L'action de l'Union européenne face au terrorisme », in SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Pedone, Paris 2004, pages 63 et s

PLIAKOS (A), « La nature juridique de l'UE », RTDE 1993, pages 187

POIRAT (F), « CA Paris, Irak c. Société Dumez G.T.M., 20 février 2002 », RGDIP 2003, pages 1008 et s

RAUX (J), « La capacité internationale de la Communauté et de l'Union européenne », Jurisclasseur Europe, Fascicule 2200

RIDEAU (J), « L'incertaine montée vers l'Union de droit », in J. Rideau (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit*, LGDJ 2000, pages 1 et s

ROSENBERG (D), « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris 2006, pages 99 et s

ROTH (K), « Les droits de l'Homme et la campagne antiterroriste », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 2002, pages 71 et s

ROUCOUNAS (E), « L'application du droit dérivé des organisations internationales dans les ordres juridiques internes », in P.-M. Eisemann (dir.), *L'intégration du droit international et du droit communautaire dans l'ordre juridique national - étude de la pratique en Europe*, Kluwer Law International, La Haye 1996, pages 39 et s

ROUCOUNAS (E), « Le Traité et les Etats tiers », RHDI 1964, pages 25 et s

RUELLE (E), « Les accords de coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique », RAE 2004, pages 361 et s

RINUY (L), « Le rôle de la coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme », RAE 2004, pages 391 et s

SANTOPINTO (F), « La politique européenne de sécurité et de défense : enjeux et réalités », note publiée sur le site du groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 22 décembre 2005, disponible sur www.gri

SCHMIDT (P), « La PESD et l'ONU : un couple parfait ? », *Politique étrangère*, vol. 70, n°3 (automne 2005), pages 613 et s

SCHREUER (C), « The relevance of United Nations decisions in domestic litigation », *ICLQ* 1978, pages 1 et s

SCHWARZENBERG (G), « International jus cogens? », *Texas Law Review* 1965, pages 455 et s

SEBAHARA (P), « la réforme du secteur de sécurité en RDC », Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 13 mars 2006, disponible sur le site www.grip.org

SICILIANOS (L.-A.), « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », in L. Picchio Forlati, L.-A. Sicilianos (dir.), *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, RCADI, 2004, pages 3 et s

SIMON (D) et RIGAUX (A), « « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », *Europe*, novembre 2008, pages 5 et s

SIMON (D) et MARIATTE (F), « Le Tribunal de première instance des Communautés : Professeur de droit international ? – A propos des arrêts Yusuf, Al Barakaat International Foundation et Kadi du 21 septembre 2005 », *Europe*, décembre 2005, pages 7 et s

SIMON (D), « Des influences réciproques entre CJCE et CEDJ : « Je t'aime, moi non plus ? » », *Les Cours Européennes - Luxembourg et Starsbourg*, Pouvoirs 2001/1, n° 96, Le Seuil, Paris 2001, pages 31 et s

SINOUE (D), « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », in L. Picchio-Forlati, L.-A. Sicilianos (dir.), *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, RCADI, 2004, pages 603 et s

SOREL (J.-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies*, Colloque de Rennes, Pedone, Paris 1995, page 49. Voy. aussi, Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, Paris 2000, pages 46 et s

STERN (B), « La coutume au cœur du droit international », *Mélanges Reuter*, Pedone, Paris 1981, pages 479 et s

STURMA (P), « La participation de la Communauté européenne à des « sanctions » internationales », *RMCUE* 1993, pages 250 et s

SUR (S), « Un mal qui répand la terreur », in *Les terroristes*, Questions internationales n°8, La documentation française

SUR (S), « La coutume internationale, sa vie, son œuvre », *Droits*, RFTJ 1986, pages 111 et s

SUY (E), « Convention de 1969 - Article 53 », in O. Corten et P. Klein (dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des Traités*, Bruylant, Bruxelles 2006, pages 1905 et s

SZUREK (S), « La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ? », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La charte des Nations-Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pages 29 et s

SZUREK (S), « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP* 2005, pages 5 et s

TARDY (T), « L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne », 9ème Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes, pages 1 et s

TAVARES de PINHO (A), « L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », *RMCUE* 1993,

THOMAS (I), « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *RGDIP* 2004, pages 463 et s

THOUVENIN (J.-M), « L'article 103 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations-Unies, commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pages 2140 et s

TIZZANO (A), « La personnalité internationale de l'Union européenne », *RMCUE* 1998, pages 11 et s

TOMUSCHAT (C), « Case Law. Case T-306-01 », *CMLR* 2006, n°43, pages 537 et s

TOUBLANC (A), « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations-Unies », *RGDIP* 2004, pages 439 et s

VALHAS (A), « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », *AFRI* 2005, pages 262 et s

VANDERSANDEN (G), « Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », *CDE* 1995, pages 535 et s

VAUCHER (M), « L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers », RTDE 1993, pages 39 et s

VERHOEVEN (J), « Communautés européennes et sanctions internationales », RBDI 1984-1985, n°18, pages 79 et s

VERHOEVEN (J), « Sanctions internationales et communautés européennes », CDE 1984, pages 275 et s

VIRALLY (M), « Réflexions sur le jus cogens », AFDI 1966, pages 5 et s

VISSCHER (de) (C), « Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations-Unies », AIDI 1971, volume 54-I, pages 1 et s

WACHSMANN (P), « Les droits de l'homme », RTDE 1997, pages 883 et s

WEITZEL (L), « Union européenne, Communauté européenne », *in* P. Léger (dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Dalloz, Paris 2000, pages 1915 et s

WESSEL (R. A.), « The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations », CMLR. 2000, pages 1135 et s

WEYEMBERGH (A), « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », *in* de K. Bannelier, O. Corten, B. Delcourt et T. Christakis (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, Paris 2004, pages 279 et s

WILDE d'ESTMAEL (de) (T), « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politique du processus », Droit et société 2001, pages 729 et s

ZEEBROEK (X), SEBAHARA (P) et SANTOPINTO (F), « Darfour, Tchad, Centrafrique – Des processus de paix à l'épreuve du feu », disponible sur le site www.grip.org

ZOLLER (E), « Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public », Mélanges, Colliard, Pedone, Paris 1984, pages 361 et s

Jurisprudences internationales et européennes

Jurisprudence de la Cour internationale de Justice

Arrêt, du 27 février 1998, sur l'interprétation et l'application de la Convention de Montréal de 1971 suite à l'incident aérien de Lockerbie, recueil 1998

Arrêt, du 27 juin 1986, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, recueil 1986

Arrêt, du 5 février 1970, Barcelona Traction Light and Power Company, recueil 1970

Avis consultatif, du 8 juillet 1986, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, recueil 1986

Avis consultatif, du 21 juin 1971, Conséquences juridique pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, recueil 1971

Avis consultatif, du 11 avril 1949, Réparations des dommages subis au service des Nations-Unies, recueil 1949

Ordonnance, du 14 avril 1992 relative aux questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe Libyenne contre Etats-Unis d'Amérique), recueil 1992

Ordonnance, du 15 décembre 1979, Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, Recueil 1979

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Arrêts et décisions de la CEDH

Arrêt, du 30 juin 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Irlande, requête n° 45036/98

Arrêt, du 6 avril 2000, Labita contre Italie, requête n° 26772/95, recueil, volume IV

Arrêt, du 18 février 1999, Matthews contre Royaume-Uni, requête n° 24833/94, recueil 1999

Arrêt, du 27 septembre 1995, McCann et autres contre Royaume-Uni, requête n° 18984/91, recueil, A-324

Arrêt, du 27 août 1992, Tomasi contre France, requête n° 12850/87, recueil, A-241

Arrêt, du 18 janvier 1978, Irlande contre Royaume-Uni, , requête n° 5310/91, recueil, n° A-25

Décision, du 20 juillet 2009, Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A., requête n° 13645/05

Décision, du 12 mai 2009, Gasparini contre Italie et Belgique, requête n° 10750/03. Ceci permet de prendre toute la mesure de l'intérêt d'une adhésion de l'UE à la CESDH

Décisions de la Commission européenne des droits de l'homme

Décision, du 9 février 1990, M & Co contre République fédérale d'Allemagne, requête n° 13258/87, n° DR 64

Décision, du 10 juillet 1978, CFDT contre Communautés européennes, requête n° 8030/77, n° DR 13

Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne

Arrêt, du 29 juin 2010, E et F contre Conseil, aff. n° C-550/09, non publié

Arrêt, du 9 septembre 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) c. Conseil et Commission, aff. n° C-120/06, recueil, pages I-6513 et s

Arrêt, du 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission, aff. n° C-402/05, recueil, pages I-6351 et s

Arrêt, du 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone, Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, Ordre des barreaux flamands, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles contre Conseil, aff. n° C-305/05, recueil, pages I-5354 et s, points 30 et s

Arrêt, du 30 mai 2006, Parlement européen contre Conseil et Commission, affaires jointes n° C-317/04 et n° C-318/04, recueil, pages I-4721 et s

Arrêt, du 30 mai 2006, Commission contre Irlande, aff. n° C-459/03, recueil, pages I-4635 et s

Arrêt, du 13 septembre 2005, Commission c. Conseil, aff. n° C-176/03, recueil, pages I-7879 et s

Arrêt, du 15 juin 2000, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contre Conseil et Commission, aff. n° C-237/98P, recueil, pages I-4549 et s

Arrêt, du 25 février 1997, Ebony Maritime SA et Loten Navigation Co Ltd, aff. n° C-177/95, recueil, pages I-1111 et s

Arrêt, du 3 décembre 1996, République portugaise contre Conseil de l'UE, Affaire n° C-268/94, recueil, pages I-6177 et s

Arrêt, du 30 juillet 1996, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Minister for Transport, Energy and Communications et autres, aff. n° C-84/95, recueil 1996, page I-03953

Arrêt, du 14 octobre 1980, Attorney General contre Juan C. Burgoa, aff. n° 812/79, recueil, pages I-2787 et s

Arrêt, du 7 février 1973, Commission contre Italie, Prime à l'abattage de vaches et à la non-commercialisation du lait, aff. n° 39-72, recueil, pages I-101 et s

Arrêt, du 12 décembre 1972, International Fruit Company c. Produkschap voor Groeten en Fruit, aff. n° 21 à 24/72, pages I-1219 et s

Arrêt, du 31 mars 1971, Commission contre Conseil, aff. n° 22/70, recueil, pages I-263 et s

Avis 1/78, du 4 octobre 1979, Accord international sur le caoutchouc naturel, recueil, pages I-2871 et s

Jurisprudence du Tribunal de première instance

Arrêt, Kadi contre Conseil, du 30 septembre 2010, aff. n° T-85/09, non publié, disponible sur le site www.curia.europa.eu

Arrêt, du 2 septembre 2009, Mohamed El Morabit contre Conseil, aff. T-37/07 et 323/07, recueil, pages II-131 et s

Arrêt, du 3 avril 2008, PKK contre Conseil, aff. n° T-229/02, pages II-45 et s

Arrêt du TPI, du 4 décembre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran contre Conseil, aff. n° T-284/08, pages II-3487 et s

Arrêt, du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contre Conseil, aff. T-228/02, recueil, pages II-4665 et s

Arrêt, 12 juillet 2006, Chafiq Ayadi contre Conseil, aff. n° T-235/02, recueil, pages II-2139 et s

Arrêt, du 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil, aff. n° T-315/01, recueil, pages II-3649 et s

Arrêt, du 21 septembre 2005, Ahmed Ali Yusuf, et Al Barakaat International Foundation contre Conseil, aff. n° T-306/01, recueil, pages II-3533 et s

Arrêt, du 14 décembre 2005, FIAMM et FIAMM Technologies contre Conseil et Commission, aff. n° T-69/00, pages II-5393 et s

Arrêt, du 12 juillet 2006, Chafiq Ayadi contre Conseil, aff. n° T-235/02, recueil, pages II-2139 et s

Juridictions nationales

France

Cour de cassation

Arrêt, du 25 avril 2006, 1^{ère} chambre civile, n°02-17.344, Etat Irakien c. SA Dumez

Arrêt, du 4 juin 1996, chambre sociale, n° 94-43.716, Compagnie aérienne yougoslave JAT

Conseil d'Etat

Avis, du 26 septembre 2002, assemblée générale, n°368.282, relatif au mandat d'arrêt européen

Décision, du 28 mars 2008, n° 296845, Conseil national des barreaux et autres - Conseil des barreaux européens

Allemagne

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 12 octobre 1993, BverfGE 89-155, disponible sur www.bundesverfassungsgericht.de

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, 18 juillet 2005, BverfG, 2 BvR 2236/04, disponible sur http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604

Textes officiels des institutions internationales et européennes

Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU

S/RES/1947 (2010), 29 octobre 2010, Consolidation de la paix après les conflits

S/RES/1918 (2010), 27 avril 2010, sur la situation en Somalie

S/RES/1889 (2009), du 5 octobre 2009, les femmes et la paix et la sécurité

S/RES/1888 (2009), 30 septembre 2009, les femmes et la paix et la sécurité

S/RES/1861 (2009), 14 janvier 2009, sur La situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région

S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008, sur la situation en Somalie

S/RES/1814 (2008), 13 mai 2008, sur la situation en Somalie

S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, sur La situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région

S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007, sur la situation concernant la République démocratique du Congo

S/RES 1726 (2006), 15 décembre 2006, sur la situation en Côte d'Ivoire

S/RES/1671 (2006), 25 avril 2006, sur la situation concernant la République démocratique du Congo

S/RES/1645 (2005), 20 décembre 2005, sur la consolidation de la paix après les conflits

S/RES/1590 (2005), 24 mars 2005, rapports du Secrétaire général sur le Soudan

S/RES/1566/2004, 8 octobre 2004, sur les menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes

S/RES/1501 (2003), 26 août 2003, sur la situation concernant la République démocratique du Congo

S/RES/1484 (2003), 30 mai 2003, sur la situation concernant la République démocratique du Congo

S/RES/1456 (2003), 20 janvier 2003, réunion de haut niveau du Conseil de sécurité : lutte contre le terrorisme

S/RES/1390 (2002), 16 janvier 2002, sur la situation en Afghanistan

S/RES/1377 (2001), 12 novembre 2001, sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes

S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001, sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes

S/RES/1368 (2001), 12 septembre 2001, sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes

S/RES/ 1325 (2000), 31 octobre 2000, sur les femmes, la paix et la sécurité

S/RES/1291 (2000), 24 février 2000, sur la situation concernant la République démocratique du Congo

S/RES/1279 (1999), 30 novembre 1999, sur la situation en République démocratique du Congo

S/RES/1269 (1999), 19 octobre 1999, sur la responsabilité du Conseil de sécurité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationales

S/S/RES/1267 (1999), 15 octobre 1999, sur la situation en Afghanistan

S/RES/1127 (1997), 28 août 1997, sur la situation en Angola

S/RES/986 (1995), 15 avril 1995, sur la situation entre l'Iraq et le Koweït

S/RES/883 (1993), 11 novembre 1993, Jamahiriya arabe libyenne

S/RES/864 (1993), 15 septembre 1993, sur la situation en Angola

S/RES/820 (1993), 17 avril 1993, sur la situation en Bosnie-Herzégovine

S/RES/757 (1992), 30 mai 1992, sur la situation en Bosnie-Herzégovine

S/RES/713 (1991), 21 septembre 1991, sur la situation en République fédérale socialiste de Yougoslavie

S/RES/687 (1991), 3 avril 1991, sur la situation en Iraq et au Koweït

S/RES/670 (1990), 25 septembre 1990, sur la situation en Iraq et au Koweït

S/RES/661 (1990), 6 août 1990, sur la situation en Iraq et au Koweït

S/RES/660 (1990), 2 août 1990, sur la situation en Iraq et au Koweït

S/RES/502 (1982), 3 avril 1982, sur la situation aux Iles Falkland (Malouines)

S/RES/461 (1979), 31 décembre 1979, République islamique d'Iran

S/RES/457 (1979), 4 décembre 1979, République islamique d'Iran/Etats-Unis

S/RES/417(1977), 31 octobre 1977, sur la situation en Afrique du Sud

S/RES/288 (1970), 17 novembre 1970, question concernant la situation en Rhodésie du Sud

S/RES/277 (1970), 18 mai 1970, question concernant la situation en Rhodésie du Sud

S/RES/253 (1968), 29 mai 1968, question concernant la situation en Rhodésie du Sud

Autres actes de l'ONU

Agenda pour la Paix, diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix : rapport du Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au Sommet du Conseil de sécurité, 31 janvier 1992, doc. S/24111

Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'Union européenne dans le cadre de la gestion des crises, New York, 24 septembre 2003, doc. C/03/266, 12510/03 (Presse 266)

Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, 27 mai 2003, doc. n° S/2003/566

Lettre datée du 7 février 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, doc. n° S/2008/80

Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (Union européenne et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)), 13 avril 2006, doc. n° S/2006/219

Lettre du 14 août 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité Secrétaire général, au sujet du déploiement de la MONUC doc. n° S/2003/821

Rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en république Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), 29 avril 2010, doc. n° S/2010/217

Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 14 avril 2009, doc. n° S/2009/199

Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale, 7 - 16 juin 2003, 17 juin 2003, doc. n° S/2003/653

Rapport du Secrétaire général « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle », du 27 mars 2000, dit « rapport du Millénaire », doc. n° A/54/2000

Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'ONU et les organisations régionales, 17 octobre 1995, doc. A/50/571

Rapport de la Commission du droit international, soixantième session, 5 mai - 6 juin et 7 juillet - 8 août 2008, Supplément n° 10, doc. A/63/10,

Rapport de la Commission du droit international, cinquante deuxième session, 1^{er} mai – 9 juin 2000 et 10 juillet - 18 août 2000, Nations-Unies, A/55/1

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de la cinquante troisième session, Annuaire de la Commission du droit international 2001, volume II

Rapport d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Rapport Brahimi), 21 août 2000, doc. S/2000/809

Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies, 25 janvier 1995, doc. S/1995/1

Actes de l'Union européenne

Actions communes et positions communes

Action commune n° 2009/709/PESC du Conseil, du 15 septembre 2009, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JO n° L-246, 18 septembre 2009

Action commune n° 2009/128/PESC du Conseil, du 16 février 2009, prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains, JO L-46, 17 février 2009

Action commune n° 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, JO n° L-279, 23 novembre 2007

Action commune n° 2007/405/PESC du Conseil, du 12 juin 2007, relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JO n° L-151, 13 juin 2007

Action commune n° 2005/797/PESC du Conseil, du 14 novembre 2005, concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, JO n° L- 300, 17 novembre 2005

Action commune n° 2004/847/PESC du Conseil, du 9 décembre 2004, relative à la mission européenne de police à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (Eupol Kinshasa), JO n° L-367 du 14 décembre 2004

Action commune n°2004/494/PESC du Conseil, du 17 mai 2004, concernant le soutien apporté par l'Union européenne à la mise en place de l'unité de police intégrée en République démocratique du Congo (RDC), JO n° L-182, 19 mai 2004

Action commune n° 2003/681 PESC du Conseil, du 29 septembre 2003, relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (Eupol Proxima), JO n° L-249

Action commune n° 2003/423/PESC du Conseil, 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, JO n°L-143, 11 juin 2003

Action commune n° 2003/92 PESC du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à l'opération de militaire de l'Union européenne dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, JO n° L-34, 11 février 2003

Action commune n° 2002/210 PESC du Conseil, du 11 mars 2002, relative à la Mission de police de l'Union européenne, JO n°L-70, 13 mars 2002

Position commune n° 2005/69/JAI du Conseil, du 24 janvier 2005, relative à l'échange de données avec Interpol, JO n° L-27, 29 janvier 2005

Position commune n° 2004/423/PESC du Conseil, du 26 avril 2004, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar, JO n°L-125, 28 avril 2004

Position commune n° 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JO n° L 344, 28 décembre 2001

Position commune n° 2001/930/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L 344, 28 décembre 2001

Position commune n° 95/515/PESC du Conseil, du 20 novembre 1995, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative au Nigeria, JO L-298 du 11 décembre 1995

Règlements

Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, JO n° L-386, 29 décembre 2006

Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, instituant un instrument de stabilité, JO n° L-327, 24 novembre 2006

Règlement (CE) n° 798/2004 du Conseil, du 26 avril 2004, renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar, JO n° L-125 du 28 avril 2004

Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil, du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq et abrogeant le règlement (CE) n° 2465/1996 du Conseil, JO n° L-169, 8 juillet 2003

Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, JO L-139 du 29 mai 2002

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, JO n° L-344, 28 décembre.2001

Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil, du 26 février 2001, portant création d'un mécanisme de réaction rapide, JO n° L-57, 27 février 2001

Règlement (CE) n° 2229/97 du Conseil, du 30 octobre 1997, concernant l'interruption de certaines relations économiques avec l'Angola afin d'inciter l' « Uniao Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) à remplir ses obligations dans le processus de paix, JO L-309 du 12 novembre 1997

Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil, du 20 juin 1996, concernant l'aide humanitaire, JO n° L-136, 2 juillet 1996

Règlement (CE) n° 1263/94 du Conseil, du 30 mai 1994, portant suspension de certaines relations économiques et financières avec Haïti, JO n° L-139, 30 mai 1994

Règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), JO n° L-102, 28 avril 1993

Règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, JO n° L-047 du 25 février 1993

Règlement (CEE) n° 451/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, JO n°L-361, 10 décembre 1992

Règlement (CEE) n°2015/92 du Conseil, du 20 juillet 1992, JO n° L-205, 22 juillet 1992

Règlement (CEE) n°1432/92, du Conseil, du 1^{er} juin 1992 interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les républiques de Serbie et du Monténégro, JO n° L-151, 3 juin 1992

Règlement (CEE) n° 3300/91 du Conseil, du 11 novembre 1991, suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie, JO n° L-315, 15 novembre 1991

Règlement (CEE) n° 542/91 du Conseil, du 4 mars 1991, modifiant les règlements n° 2340/90 et n° 3155/90 empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Irak et le Koweït, JO n° L-60, 7 mars 1991

Règlement (CEE) n° 2340/90 du Conseil, du 8 août 1990, empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït, JO n° L-213, 9 août 1990

Règlement (CEE) n° 877/82 du Conseil, du 16 avril 1982, suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine, JO n° L-102 du 16 avril 1982

Règlement (CEE) n° 597/82 du Conseil, du 15 mars 1982, suspendant pour la Grèce certaines mesures de politique commerciale applicables à des importations originaires d'Union soviétique, JO n°L-72 du 16 mars 1982

Règlement (CEE) n° 596/82 du Conseil, du 15 mars 1982, modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique, JO n°L-72 du 16 mars 1982

Règlement (CEE) n° 1440/80 du Conseil du 30 mai 1980 concernant la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et l'Indonésie, la Malaysia, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est du 30 mai 1980, JO L-144, 10 juin 1980

Règlement (CEE) n° 686/70 de la Commission, du 15 avril 1970, portant troisième modification du règlement (CEE) n° 565/70 relatif à la gestion du système de titre d'importation des pommes de table et modifiant le règlement (CEE) n° 459/70, JO n° L-84 du 16 avril 1970

Règlement (CEE) n° 565/70 de la Commission, du 25 mars 1970, relatif à la gestion du système de titres d'importation des pommes de table et modifiant le règlement (CEE) n° 459/70, JO n° L 69

Règlement (CEE) n° 459/70 de la Commission, du 11 mars 1970, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des pommes de table, JO n° L 57, 12 mars 1970

Règlement (CEE) n° 2513/69 de la Commission du 9 décembre 1969, établissant, dans le secteur des fruits et légumes, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant, JO n° L-318, 18 décembre 1969

Communications de la Commission

Communication de la commission relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers, Bruxelles, COM (2010) 492 final, 21 septembre 2010

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement », Bruxelles, COM (2007) 72 final, 28 février 2007

Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, L'Europe dans le monde – Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, Bruxelles, COM (2006) final, 8 juin 2006

Communication de la Commission - Aide de l'UE : Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide, Bruxelles, COM (2006) 87 final, 2 mars 2006

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: « Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », Bruxelles, COM (2005) 184 final, 10 mai 2005

Communication de la Commission au Parlement et au Conseil établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, COM (2005) 123 final, Bruxelles, 6 avril 2005

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, Bruxelles, COM (2003) 606 final, 15 octobre 2003

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE, Bruxelles, COM (2003) 059 final, 8 octobre 2003

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 13 février 2002, en vue de préparer la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Valence les 22 et 23 avril 2002, SEC (2002) 159 final

Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final, Bruxelles, 11 avril 2001

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, « La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (1995) 216 final, Bruxelles, 23 mai 1995

Conclusions du Conseil et communiqués de presse

Conclusions du Conseil sur la PESD, 2974^{ème} session du Conseil relations extérieures, Bruxelles, 17 novembre 2009, doc. n° 15649/9, page 13, point 69

Conclusions de la Présidence, Conseil européen, Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, doc. n°10679/2/04 REV 2

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, doc. n° SN 300/1/01 REV 1

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, doc. n° 200/1/01

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, doc n°400/1/00

Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, rapport sur l'état des travaux établi par la Présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, doc. n° 00300/1/99

Conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, principes directeurs du rapport de la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, doc. n° SN 150/1/99 REV 1

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, doc. n° 200/1/99,

Conseil « Affaires générales et relations extérieures », Relations extérieures, Bruxelles, 19 et 20 novembre 2007, doc n°15240/07 (Presse 262), point 35

Conseil « Affaires Générales », 2356ème session du Conseil, Luxembourg, 11 et 12 juin 2001, doc. n° 9398/01

Conseil « relations extérieures », 2509ème session, Bruxelles, 19 et 20 mai 2003, doc. n° 9379/03 (Presse 138)

Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 7 décembre 2004, Objectif civil global 2008, doc. n° 15863/04

Conseil européen, Bruxelles, 25 mars 2004, déclaration sur le terrorisme, doc. n° 7906/04

Décisions

Décision EUSEC/1/2010 du comité politique et de sécurité, du 18 mai 2010, portant établissement du Comité des contributeurs pour la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JO n° L-127, 26 mai 2010

Décision n° 2010/427/UE du Conseil, du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JO n°L-201, 3 août 2010

Décision n° 2007/779/CE du Conseil, du 8 novembre 2007, instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), JO n° L-314, 1er décembre 2007

Décision n° 2007/551/PESC/JAI du Conseil du 23 juillet 2007 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007) et l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007), JO n°L-204, 4 juillet 2007

Décision n° 2005/99/CE du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté

européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000, JO n°L-209, 11 août 2005

Décision n° 2005/16/CE du Conseil, du 22 décembre 2004, modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière, JO n°L-8, 12 janvier 2005

Décision n° 2004/634/CE du Conseil, du 30 mars 2004, relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique intensifiant et élargissant le champ d'application de l'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière afin d'y inclure la coopération relative à la sécurité des conteneurs et aux questions connexes, JO n° L-304, 30 septembre 2004

Décision n° 2004/634/CE du Conseil, du 30 mars 2004, relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique intensifiant et élargissant le champ d'application de l'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière afin d'y inclure la coopération relative à la sécurité des conteneurs et aux questions connexes, JO n° L-304, 30 septembre 2004

Décision n° 2004/496/CE concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JO n° L 183, 20 mai 2004

Décision n° 2004/197/PESC du Conseil, du 23 février 2004, créant un mécanisme de gestion de financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JO n°L-63, 28 février 2008

Décision n° 2003/516/CE du Conseil, du 6 juin 2003, concernant la signature des accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale et les accords, JO n° L-181, 19 juillet 2003

Décision n° 2003/432/PESC du Conseil, du 12 juin 2003, concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en république démocratique du Congo, JO n° L-147, 14 juin 2003

Décision n° 2002/274/CE du Conseil, du 25 mars 2002, portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE, JO n°L-96, 13 avril 2002

Décision n° 2002/187/JAI du Conseil, du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO n°L-63, 6 mars 2002

Décision n° 2001/822/CE du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne du 27 novembre 2001, JO n°L-314, 30 novembre 2001

Décision n° 2001/792/CE du Conseil, du 23 octobre 2001, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO n° L-29

Décision n° 2001/352/PESC du Conseil, du 9 avril 2001 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie relatif aux activités de la mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) en République fédérale de Yougoslavie, décision, JO n° L-125, 5 mai 2001

Décision-cadre n° 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L-164 du 22 juin 2002

Décision-cadre n° 2008/919/JAI du Conseil, du 28 novembre 2008, modifiant la décision-cadre n° 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, JO n° L 330, du 9 décembre 2008

Accords de coopération commerciale

Accord de coopération du 29 avril 1997 entre la Communauté européenne et la République démocratique populaire Lao, JO n° L-334 du 15 décembre 1997

Accord de coopération du 14 mai 1996 entre la Communauté européenne et la République socialiste du Viêt-nam, JO n° L-136 du 7 juin 1996

Accord du 4 novembre 1995 portant modification de la quatrième Convention de Lomé, JO n°L-156, 29 mai 1998

Accord du 21 décembre 1992 entre la CEE et la République d'Estonie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique du, JO n° L-403 du 31 décembre 1992

Accord de coopération du 11 mai 1992 entre la CEE et la république d'Albanie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, 11 mai 1992, JO n° L-343 du 25 novembre 92

Accord de coopération du 24 juin 1986 entre la CEE et les pays parties au traité général d'intégration économique centre-américaine (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) ainsi que Panama, JO n° L-172, 30 juin 1986

Accord de coopération du 16 septembre 1985 entre la Communauté économique européenne et la République populaire de Chine, JO n° L-250, 19 septembre 1985

Accord commercial du 21 juin 1976 entre la CEE et la République islamique du Pakistan, JO n° L-168, 28 juin 1976

Accord commercial du 17 juillet 1975 entre la CEE et les Etats-Unis du Mexique, JO n° L-247, 23 septembre 1975

Autres documents européens et nationaux

Documents du Conseil et/ou du Parlement européen

Accord du 21 juin 2005 modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JO n° L-209 du 11 août 2005

Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert des données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JO n° L-183, 20 mai 2004

Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JO n° L-287, 4 novembre 2010

Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen », JO n° C-46, 24 février 2006

Directive n° 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO L-309, 25 novembre 2005

Directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO n° L-281, 23 novembre 1995

General Affairs and External Relations Council, on 19 november 2007, Civilian Headline Goal 2010, doc. n° 14823/07

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, Bruxelles, 2 décembre 2005, doc. n° 15114/05

Projet de décision modifiant la décision 2007/384/PESC créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athéna), 24 juillet 2008, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 24 juillet 2008, doc. n°12173/08

Rapport du Parlement européen sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations-Unies de la Commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du 16 décembre 2003, doc n° A5-0480/200, PE 329.306 (A. Laschet, rapporteur)

Documents de la Commission

Livre vert, « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable », COM (2006) 105 Final, 8 mars 2006

Proposition de décision-cadre du Conseil, du 6 novembre 2007, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record) à des fins répressives, présentée par la Commission, COM (2007) 654 final, 6 novembre 2007

Rapport annuel sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre en 2009, Bruxelles, COM (2010) 138 final, 9 avril 2010

Rapport annuel de la Commission européenne concernant l'instrument de stabilité en 2007, COM (2008) 181 final, Bruxelles, 11 avril 2008

Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, doc n° S407/08

Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, Bruxelles, COM (2006) 8 final, 24 janvier 2006

Autres documents

« L'Union européenne et les missions de la paix des Nations Unies - Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission de défense par I. Aasted-Madsen et R. Rouquet rapporteurs, Assemblée européenne de sécurité et de défense,

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, cinquante-septième session, 2 décembre 2009, doc. A/2049

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur le projet de proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) à des fins répressives, JO n° C-110, 1^{er} juillet 2008

Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, JORF n° 24 du 31 janvier 2009

Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », 2 mars 2005, rapport déposé pour la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne par C. Philip (député), doc. n°2123

Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne par H. Haenel, Sénat, session ordinaire 2007-2008, 8 novembre 2007, doc. n°76

Rapport de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Etats-Unis d'Amérique et droit international », T. Lloyd (rapporteur), 8 février 2007, doc. n° 11181

Table des matières

PARTIE 1 : L'INSTRUMENT ORIGINEL DE LA MISE EN ŒUVRE DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE : LA SANCTION ECONOMIQUE **39**

Titre 1 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit international **41**

Chapitre 1 : L'Union européenne face aux sanctions économiques **42**

Section 1 : Cadre général de l'engagement de l'Union européenne en matière de sanctions économiques **42**

§1 : Détermination des sanctions économiques **43**

A- Le contour protéiforme de la notion de sanction économique **43**

B- Le cas particulier des sanctions économiques à caractère financier **46**

§ 2 : L'Union européenne et les sanctions économiques : entre exécution des résolutions du CSNU et sanctions autonomes **50**

A- Les difficultés liées à la marge d'appréciation laissée à la Communauté européenne dans la mise en œuvre des résolutions du CSNU **51**

B- Détermination des situations de mise en œuvre des sanctions économiques par l'Union européenne **56**

1- L'action de l'UE en violation du droit d'un Etat membre **56**

2- La prise de sanction en raison de la violation des droits d'un Etat tiers **57**

3- Les sanctions prises en réaction à une violation de ses droits propres **58**

Section 2 : Nature de l'obligation pesant sur l'UE lors de la mise en œuvre des sanctions économiques adoptées par le Conseil de sécurité **59**

§1 : La personnalité juridique de l'Union européenne **61**

A- La reconnaissance de la personnalité juridique internationale de la CE **62**

B- Une personnalité juridique internationale de l'UE préexistante à sa consécration par le Traité de Lisbonne **63**

1- Les réticences à admettre l'existence d'une personnalité juridique internationale à l'UE **64**

2- La manifestation de la personnalité juridique internationale de l'UE amorcée par le Traité d'Amsterdam	70
§2 : Les éléments relatifs à la portée de la Charte des Nations Unies	74
A- L'apparence constitutionnelle de la Charte des Nations Unies	75
1- L'article 103 ou la primauté relative de la Charte	75
a) L'étendue des normes porteuses de la primauté de l'article 103 de la Charte	76
b) Une soumission conscrite aux seuls actes de nature conventionnelle	80
2- L'article 2 § 6 : faux-semblants d'une primauté absolue de la Charte	85
3- L'hypothèse de l'opposabilité de la Charte par l'existence de situations objectives	88
B- L'obligation indirecte de l'Union européenne de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité	92
1- Les éléments de réponse contenus dans le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies	92
2- Les éléments de réponse contenus dans le Chapitre VII de la Charte	96

Chapitre 2 : L'Union européenne et les effets de la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité : 99

Section 1 : La responsabilité de l'Union européenne dans la mise en œuvre des sanctions économiques en application d'une résolution du Conseil de sécurité 100

§1- La théorie de la succession est inopérante pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité	101
A- Les critères jurisprudentiels de détermination de la succession de l'UE aux obligations de ses Etats membres	101
B- L'impossible transposition de la théorie à l'ensemble des hypothèses de mise en œuvre par l'UE des résolutions imposant des sanctions économiques	108
§2- Vers l'émergence d'une responsabilité sans faute de l'Union européenne mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité	112
A- Les tergiversations jurisprudentielles dans la reconnaissance d'un régime de responsabilité objective de l'Union européenne	112
B- La jurisprudence FIAMM ou le glissement progressif vers l'existence d'une responsabilité non contractuelle en l'absence d'un acte illicite de l'UE	114

Section 2 : L'articulation de la mise en œuvre des sanctions économiques 119

§1- Le caractère hétérogène des mesures de transposition en droit interne des sanctions décidées par le CSNU	120
§2- La transposition des sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans l'ordre juridique français	122

A- Primauté et effet direct des résolutions du Conseil de sécurité au regard de la Constitution de 1958	123
B- L'effet direct des résolutions du Conseil de sécurité au regard du juge ordinaire	127
Titre 2 : Le fondement juridique de la mise en œuvre des sanctions économiques en droit de l'Union européenne	130
Chapitre 1 : La recherche d'un fondement juridique dans les Traités	131
<u>Section 1: Le cadre juridique de l'intervention de la CE avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht</u>	131
§1 : Les difficultés tenant à la détermination d'un fondement juridique	132
A- Un fondement juridique contesté à l'origine	132
B- Vers la reconnaissance d'un fondement juridique à l'engagement de la CE	135
1- La doctrine dite « Rhodésie du Sud » ou le choix de l'action intergouvernementale	135
2- L'affaire des îles Falkland/Malouines ou la complémentarité entre la voie communautaire et l'action intergouvernementale	138
§2 : La CE cadre privilégié de mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité	140
<u>Section 2 : Le cadre juridique de l'action de L'UE après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht</u>	143
§ 1 : Les innovations issues du Traité sur l'Union européenne	143
A- La politique étrangère et de sécurité commune ou la rationalisation du processus de mise en œuvre des résolutions	144
1- La codification de la pratique antérieure	144
2- L'exclusivité de fait de la compétence du Conseil	148
B- L'élaboration de lignes directrices pour l'adoption des sanctions	153
§2 : Cohérence et lisibilité de l'action extérieure de l'UE : les avancées du Traité Constitutionnel et du Traité de Lisbonne	160
A- Les avancées opérées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe	160
B- Le Traité de Lisbonne ou la recherche d'un compromis	164
Chapitre 2 : L'élaboration de principes guidant l'Union européenne dans l'opération de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité	172
<u>Section 1 : L'invocation du principe de solidarité</u>	172
§1 : Le principe de solidarité : socle de la construction de l'Union européenne et moteur de son développement	173

§2 : Un principe de solidarité inopérant dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité par l'UE	177
--	-----

Section 2 : les principes liés aux respects des droits de l'homme 181

§1- Enjeux et particularités des clauses « droits de l'homme »	181
A- Une prise en compte progressive des droits de l'homme dans les relations commerciales de l'UE avec les Etats	182
1- Les hésitations de l'UE à insérer des clauses « droits de l'homme » dans les accords commerciaux	183
2- La nécessité de l'UE à imposer les clauses « droits de l'homme » dans ses relations contractuelles	186
B- Une prise en compte aboutie des droits de l'homme dans les relations commerciales de l'Union européenne avec les Etats tiers : les clauses dites « éléments essentiels »	192
§2 : L'insuffisante utilisation des clauses « droits de l'homme » dans la mise en œuvre de sanctions décidées au sein de l'ONU	200
A- La compétence de l'Union européenne dans l'élaboration des clauses « droits de l'homme »	200
B- Une pratique hétérogène révélatrice d'un renoncement à utiliser un outil pourtant adapté aux sanctions économiques décidées par l'ONU	205

PARTIE II : LES INSTRUMENTS DERIVES DE LA MISE EN ŒUVRE DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE PAR L'UE 211

Titre 1 : L'enrichissement des instruments de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : la gestion civile et militaire des crises 212

Chapitre 1 : La relation UE/ONU dans l'élaboration des instruments de gestion des crises 214

<u>Section 1 : Une volonté de renforcer les rapports institutionnels manifestée dans le volet militaire de gestion de crises</u>	214
§1- Une mise en place d'instruments de coopération impulsée par l'ONU	215
A- L'Agenda pour la paix de 1992 base de la coopération entre l'UE et l'ONU	215
B- Les contributions du Rapport Brahimi	217
§2- Les efforts déployés par l'Union européenne en vue de réaliser les recommandations formulées par l'ONU	219
A- La présidence suédoise de l'Union en 2001 ou l'élan donné à la coopération UE / ONU	219
B- Les groupements tactiques ou l'amorce d'une concrétisation des volontés de l'UE	222

1-	Genèse du concept de groupements tactiques (Battle Groups)	223
2-	Eléments constitutifs et finalité des groupements tactiques	226
C-	Les enjeux liés au mode de financement des opérations militaires	229
1-	Un dispositif voué à combler l'absence de mécanisme de financement d'opérations militaires dans le Traité	229
2-	Un mécanisme de financement perfectible	232

Section 2 : La volonté de renforcer les rapports institutionnels manifestée dans le volet civil de gestion de crises

§1-	Le volet civil de gestion des crises dans le cadre du pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune	238
A-	Les moyens consentis par les Etats membres en vue de disposer d'un outil efficace	238
B-	La mise en place d'un objectif global civil : vers la convergence des aspects civils et militaires de gestion des crises	244
§2-	Le rôle incontournable de la Commission européenne dans l'élaboration du volet civil de gestion de crises	250
A-	L'élaboration d'instruments de gestion civile des crises complémentaires	251
1-	Les instruments mettant en jeu un appui financier de l'UE	251
a-	Le mécanisme de réaction rapide et l'instrument de stabilité	252
b-	Le Fonds européen de développement (FED)	254
c-	L'instrument européen de financement pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (IEDDH)	257
d-	L'instrument de financement de la coopération au développement (IDC)	260
a-	Le mécanisme de protection civile	265
b-	Le service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO)	267
B-	L'impératif d'une action coordonnée aux initiatives d'autres acteurs internationaux	268
§3-	La relation UE/ONU fragilisée par les difficultés à maintenir une coopération inter-piliers efficace	272
A-	Les efforts consentis par la Commission dans le rapprochement avec les institutions de l'UE et les Etats membres	272
B-	Des efforts limités par les imperfections structurelles de l'Union européenne	276

Chapitre 2 : Les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion des crises sur la relation UE / ONU

<u>Section 1 : L'opération Artémis : nature de rapports institutionnels complexes</u>	284
§1- Une intervention de l'UE programmée pour remédier aux difficultés rencontrées par l'ONU	285
§2- Les modalités de la relation UE/ONU au sein de l'opération	288

A- Une opération marquée par des rapports institutionnels distendus	289
B- Un renforcement du lien institutionnel imposé par les faits	292
Section 2 : Une intervention européenne diversifiée qui encourage l'établissement de rapports institutionnels plus étroits	296
§1- Les implications de l'intervention à caractère civil de l'Union européenne en RDC sur sa relation avec l'ONU	297
A- Les contours de la mission Eupol Kinshasa	297
B- Le lancement de l'opération Eupol RD Congo	302
§2- L'engagement de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine	306
A- Une opération européenne de stabilisation de la région en crise en vue de faciliter les activités de l'ONU	307
B- Un bilan mitigé qui cache de réelles évolutions des rapports institutionnels UE/ONU	311
Titre 2 : L'inflation normative des instruments de lutte contre le terrorisme	315
Chapitre 1 : Une action adaptée aux exigences du Conseil de sécurité	317
Section 1 : La résolution 1368 (2001) et l'immédiate réactivité de l'UE aux événements du 11 septembre 2001	318
§1- Les efforts consentis lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 20 septembre 2001	318
§2- Les apports du Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.	321
Section 2 : La mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) par l'Union européenne ou l'accélération de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE	324
§1- Les apports de la résolution 1373 (2001) en matière de lutte contre le terrorisme	325
A- Les obligations contenues dans les paragraphes 1 à 3 de la résolution 1373 (2001)	325
B- Une application effective de la résolution 1373 (2001) contrôlée par le CCT	327
§2 : Une réponse européenne souvent plus audacieuse que l'action de l'ONU	330
A- Une action de lutte contre le terrorisme au champ très étendu	330
1- La coopération renforcée en matière de politique extérieure	331
a) L'intensification de la coopération avec les pays tiers	331
b) La coopération de l'Union européenne avec les organisations internationales	334
2- Le volet interne de l'action européenne : un dispositif ambitieux mis en place par l'Union	335
a) La coopération judiciaire et policière renforcée	335
b) La lutte contre le financement du terrorisme au cœur de l'action	336

B-	L'Union européenne décidée à combler certaines carences du dispositif international de lutte contre le terrorisme	340
1-	Les difficultés onusiennes à élaborer une définition du terrorisme	341
2-	Les apports de la décision-cadre du 13 juin 2002	344

Chapitre 2 : La nécessaire adaptation des instruments de lutte contre le terrorisme à la protection des droits fondamentaux **347**

Section 1 : L'Union européenne face aux lacunes du dispositif international de de lutte contre le terrorisme en matière de droits de l'homme 348

§1-	Les faiblesses du Conseil de sécurité dans son engagement vis-à-vis des droits de l'Homme	348
A-	Une démarche lacunaire vis-à-vis de droits de l'homme	348
B-	Des efforts limités dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits de l'homme	350
§2-	Les implications sur les principaux instruments du dispositif européen de lutte contre le terrorisme	352
A-	L'exemple de la décision-cadre sur la lutte contre le terrorisme	353
B-	Le Mandat d'arrêt européen en tant que mesure d'application de la résolution 1373 (2001)	356
1-	Les inquiétudes suscitées par le dispositif mis en place	357
2-	La position des juridictions des Etats membres à l'encontre du mandat d'arrêt européen	360
C-	Le cas de la directive anti-blanchiment	364

Section 2 : L'exigence de protection des droits fondamentaux au sein de la coopération UE/Etats-Unis 368

§1-	Les failles de l'accord sur les données dites PNR (Passenger Name Record)	369
A-	Les conditions de conclusion de l'« accord PNR » du 28 mai 2004	369
B-	Les faiblesses de l'accord de 2004 en termes de protection des libertés individuelles	371
C-	Le maintien des imperfections dans les accords postérieurs	373
1-	Des accords au champ d'application très étendu	373
2-	Les critiques émises	375
3-	Les conséquences de l'accord sur le système européen données PNR	379
§2-	L'équilibre fragile institué par les accords en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de coopération policière	383
A-	Des accords d'entraide judiciaire et d'extradition lacunaires en matière de protection des droits individuels	383
1-	Les finalités de l'accord d'entraide judiciaire	384
2-	Les contours de l'accord d'extradition	386
B-	Les ambiguïtés soulevées par l'accord de coopération Europol-Etats-Unis	389

<u>Section 3 : L'existence de solutions adaptées aux exigences de respect des droits et libertés fondamentaux</u>	391
§1 : Les améliorations apportées aux insuffisances propres à l'ensemble normatif et institutionnel de l'Union européenne par le Traité de Lisbonne	391
A- Les limites matérielles contenues dans les deuxième et troisième piliers	392
1- Les insuffisances des traités antérieurs	392
2- Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ou les prémices d'une prise en compte élargie des droits fondamentaux	394
B- Les progrès réalisés avec l'adoption du Traité de Lisbonne	398
§2- L'apport déterminant de la jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux	402
A- La position prudente de la CEDH à l'égard des mesures d'exécution des résolutions du Conseil de sécurité	403
B- La jurisprudence de la Cour de Justice et du TPI : les affaires Yusuf et Kadi	412
1- La tentative du TPI d'introduire un contrôle de légalité des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité	412
2- Le refus de la CJ d'opérer un contrôle de légalité des résolutions du Conseil de sécurité	421
 CONCLUSION	 430
 BIBLIOGRAPHIE	 437

Résumé

LA MISE EN ŒUVRE DES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES PAR L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne n'est pas en tant que telle membre des Nations Unies. Afin de traiter la manière dont elle met en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, il convient de s'intéresser au rapport que le droit international entretient avec le droit communautaire.

L'analyse porte notamment sur la personnalité juridique internationale de l'Union européenne, l'engagement de sa responsabilité internationale et sur l'implication de la structure en piliers de l'Union européenne. A travers les particularités du pilier PESC et du pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP), il convient d'identifier les apports des différents traités jusqu'à l'adoption du traité de Lisbonne.

Les conséquences liées à une articulation sur trois niveaux de la relation UE/ONU sont également mises en avant. Il s'agit ainsi d'évoquer les effets d'une mise en œuvre s'opérant au niveau de l'ONU, où sont décidées les mesures à mettre en place, au niveau communautaire, où certaines initiatives sont entreprises dès l'origine de la construction européenne, et au niveau des Etats membres de l'Union, destinataires directs des décisions prises par le Conseil de sécurité.

L'essor de la lutte contre le terrorisme et l'émergence de mesures relatives à la gestion des crises (dans ses composantes civile et militaire) permettent de délimiter les contours de la relation entre l'Union européenne et l'organisation internationale, dont l'étude nécessite une mise en perspective sous le prisme des droits fondamentaux, au regard de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH notamment.

Mots clés : Union européenne – Nations Unies – Résolutions – Conseil de sécurité – Terrorisme – PESC – PSDC – Droits de l'homme – CJUE – CEDH

Abstract

THE IMPLEMENTATION OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTIONS BY THE EUROPEAN UNION

The European Union as such is not a member of the United Nations. In order to examine the means by the way it implements the resolutions of the United Nations Security Council, it is necessary to develop the relations between international and community law.

The analysis focuses mainly on the question of the international legal personality of the EU, the engagement of its international responsibility and the implications of its three pillars structure. Through the study of the particular characteristics of the CFSP (Common Foreign and Security Policy) pillar and those of the pillar devoted to police and judicial cooperation in criminal matters, the aim is to identify the impact of the different treaties, until the adoption of the Treaty of Lisbon.

The scope of the analysis is, furthermore, to stress the consequences of the construction of the relations between the EU and the UN on a three level basis. The implementation of the Security Council resolutions occurs, first of all, at the level of the UN, where the adoption of the measures is decided, at the level of the EU, where initiatives have been taken from the very early years of the European integration and, finally, at the level of the member states of the EU, which are directly concerned by the decisions taken by the Security Council.

The extension of the fight against terrorism and the emergence of new measures in relation with the handling of crisis, offer the necessary material in order to try to identify the outlines of the relation between the UE and the UN, through the perspective of the protection of human rights and in respect with the jurisprudence of the CJEU and the ECHR.

Key words: European Union – United Nations – Resolutions – Security Council – Terrorism – CFSP – CSDP – Human Rights – CJEU – ECHR