

Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE

Charlotte Beaucillon

L'Institut d'Études de Sécurité (IESUE)

est devenue une agence autonome de l'Union européenne en janvier 2002, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les *Occasional Papers*

sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut. Ces *Occasional Papers* peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

Directeur: Antonio Missiroli

© Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2012. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-219-6

ISSN 1608-5000

QN-AB-12-006-FR-C

doi:10.2815/32299

Publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck en coopération avec Metropolis (Lisbonne).

**Comment choisir ses mesures
restrictives ?
Guide pratique des sanctions de l'UE**

Charlotte Beaucillon

L'auteur

Charlotte Beaucillon est docteur en droit de l'Institut universitaire européen de Florence où elle a soutenu la thèse (Ph.D.) : *Les mesures restrictives de l'Union européenne, instruments de participation aux mécanismes internationaux de réaction à l'illicite* (à paraître en 2013, Bruylant).

Son analyse des mesures restrictives de l'Union européenne repose sur une recherche de terrain fondée sur des entretiens référencés conduits à New York (représentations des Etats membres de l'UE auprès de l'ONU, Comité contre le terrorisme, Comité des sanctions 1267), ainsi que sur une expérience pratique au sein des institutions de l'UE à Luxembourg (Cour de Justice de l'Union européenne) et Bruxelles (Service juridique de la Commission européenne).

Remerciements

Visiting Fellow à l'EUISS en 2012, l'auteur tient à remercier le Directeur de l'Institut, M. Antonio Missiroli, pour lui avoir offert l'opportunité d'exposer une partie de ses recherches dans la collection des *Occasional Papers* ainsi que pour sa confiance. Des remerciements spéciaux doivent également être formulés à l'attention de M. Jean Pascal Zanders, *Senior Researcher* et Coordinateur du programme des *Visiting Fellowships*, pour son temps et son amitié.

Sommaire

Résumé	5
Introduction	7
1. Les mesures de protection de la paix et de la sécurité internationales	11
Décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU	11
Accentuées par l'Union européenne : le cas iranien	13
La variété des mesures autorisées	14
2. Les mesures visant au respect de valeurs liant l'UE à des tiers	17
Dans le cadre de Cotonou: les clauses droits de l'homme et le Zimbabwe	17
Dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen: l'Egypte et la Tunisie	18
Les mesures pouvant être justifiées	20
3. Les mesures visant au respect de principes universels	23
La Birmanie et la Syrie en perspective	23
L'influence du consensus international	26
Conclusions et perspectives	29
Annexes	31
Sigles	31
Tableau : Mesures restrictives en vigueur au 1 ^{er} janvier 2013	32



Résumé

Les mesures restrictives sont les instruments de prédilection de l'Union européenne (UE) pour imposer des mesures de coercition aux pays tiers. Issues de la pratique collective des États membres de la Communauté européenne (CE) dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE), les mesures restrictives sont apparues au début des années 1980 suite au coup d'état militaire en Pologne et à la crise des Malouines. Phénomène ancien, elles ne sont consacrées en droit de l'Union que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009.

Conçues comme des instruments de coercition pacifique, les mesures restrictives de l'Union européenne sont souvent analysées par analogie avec les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur le fondement du Chapitre VII de la Charte. Dès lors, c'est essentiellement au regard de leur efficacité à influencer le comportement de leur cible qu'elles sont examinées en sciences politiques.

De fait, l'adoption des mesures restrictives par l'Union européenne s'est non seulement intensifiée depuis les années 1990 et la fin du blocage du Conseil de sécurité de l'ONU, mais elle a aussi été consolidée avec le lancement de la lutte internationale contre le terrorisme au début des années 2000. Ainsi, en janvier 2013, non moins de vingt-sept régimes de mesures restrictives frappent des pays tiers ou des groupes de personnes.

Face à cette croissance exponentielle des cibles de mesures, il ne s'agit plus seulement de s'interroger sur l'efficacité de ces instruments, mais aussi de clarifier les termes du choix des mesures restrictives que l'Union européenne peut utiliser en fonction de leur *coût juridique*. En effet, imposer des mesures de coercition à des personnes ou pays tiers, peut avoir pour conséquence d'exposer l'Union européenne à des contestations ou des recours juridiques, voire même d'engager sa responsabilité internationale. Distinguant les différents cas de figure en cause en fonction de leur coût juridique potentiel, il s'agira ici de proposer un guide pratique du choix des mesures restrictives appropriées.



Introduction

A l'heure actuelle, plus de cent recours de la part de personnes et entités visées par les mesures restrictives de l'Union européenne sont pendants devant le juge de l'Union européenne (UE) à Luxembourg. Essentiellement, il s'agit pour les cibles de l'UE de contester l'application des mesures du point de vue du respect de leurs droits fondamentaux. À ce jour, malgré la reconnaissance de certaines violations par l'Union européenne, la responsabilité de l'Union n'a pas encore été engagée¹. Il est clairement possible de lier la prudence du juge européen à reconnaître la responsabilité de l'UE – et donc, la nécessité d'indemniser la victime – à ce que l'on nommera ici le *coût juridique* des mesures restrictives. Dans la perspective de ce coût juridique, accorder une indemnisation à l'une des cibles des mesures restrictives de l'UE équivaldrait logiquement à faire peser une charge pécuniaire conséquente et constante sur l'organisation².

La même question se pose au niveau international : dès lors que l'Union européenne participe au jeu des relations internationales et adopte des mesures coercitives, elle s'expose à voir sa responsabilité internationale mise en cause par les pays tiers ou les entités visées par les mesures restrictives qui les frappent. Or, ce sont non moins de vingt-sept régimes de mesures restrictives de l'Union européenne qui étaient imposés aux tiers à l'Union au début du mois de janvier 2013. Ces mesures touchent des cibles aussi variées que l'Afghanistan, la Serbie et Monténégro, les groupes terroristes internationaux, la Syrie, etc.

La question de l'efficacité des mesures de coercition par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a été largement traitée en science politique depuis le début des années 2000, et a naturellement trouvé écho au sein de l'étude des mesures restrictives de l'Union européenne³. Loin de dupliquer cet effort d'analyse, l'*Occasional Paper* qui est

1. T-341/07, *Jose Maria Sison contre Conseil de l'Union européenne*, Recueil de jurisprudence 2011 (dit arrêt *Sison III*).

2. Du point de vue de la victime, toutefois, il est indéniable que la reconnaissance de la violation des droits fondamentaux et la reconnaissance de la responsabilité de l'entité à laquelle l'adoption de la mesure en cause peut être imputée, est cruciale. Ces considérations sont par ailleurs renforcées par le fait que l'Union européenne se conçoit comme une *communauté de droit*, c'est-à-dire à l'intérieur de laquelle l'action publique est soumise au respect du droit.

3. Voir par exemple récemment Michael Eriksson, *Targeting Peace, Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, 2010, 306 p., ou encore Francesco Giumelli, *Coercing, Constraining and Signalling, Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, ECPR Press, 2011, 210 p.

ici présenté a pour but de proposer une clé d'analyse additionnelle et complémentaire des mesures restrictives de l'Union européenne. Il ne s'agira pas ici d'examiner, du point de vue du jeu des relations internationales, si tel ou tel faisceau de mesures restrictives a effectivement eu le résultat escompté, faisant plier sa cible aux exigences politique internationales et/ou européennes. Au contraire, c'est une perspective intra-européenne qui sera adoptée ici, afin d'offrir un guide pratique permettant de présider au choix des mesures restrictives que l'Union européenne souhaite imposer à des tiers.

A l'évidence, cette analyse s'intéressera exclusivement aux mesures restrictives qui sont susceptibles d'emporter un *coût juridique* réel pour l'Union européenne, soit, d'engager sa responsabilité internationale. En d'autres termes, les mesures simplement inamicales mais intrinsèquement licites, qui sont généralement permises par le droit international et qui n'entraînent donc pas la violation de certaines obligations internationales de l'Union, ne seront que de peu d'intérêt ici. En effet, elles ne sont pas susceptibles d'entraîner un coût juridique suffisant pour que l'Union européenne renonce à leur adoption – ou bien décide d'adopter une attitude plus prudente. Il en va tout autrement des mesures intrinsèquement illicites, c'est-à-dire des mesures dont l'adoption nécessite la méconnaissance d'obligations internationales existantes. Par exemple, la question se pose naturellement dès lors que les mesures touchent au commerce international. De manière générale, le coût juridique des mesures restrictives de l'Union européenne devra être examiné au cas par cas, en fonction des accords multilatéraux et bilatéraux qui lient l'Union à la cible de ses mesures.

Une fois ce premier aspect du coût juridique des mesures restrictives déterminé, il sera nécessaire de distinguer les mesures disponibles en fonction de leur potentielle *autorisation* ou *justification*, nonobstant leur illicéité. En d'autres termes, ce qui fera l'objet des développements suivants sera la détermination de catégories-type de mesures restrictives en fonction non seulement de la *cause* de leur adoption, mais aussi de la possibilité connexe de les *excuser* en droit international public de sorte à minimiser leur coût juridique et donc, à en maximiser l'*efficacité*.

Pour ce faire, nous procéderons en trois temps, selon une gradation allant des mesures les plus aisées à justifier, aux mesures nécessitant une prudence

internationale accrue. Il s'agira d'abord d'examiner les mesures restrictives adoptées pour protéger la paix et la sécurité internationales (1), les mesures qui répondent à la violation de valeurs qui lient l'Union européenne à des pays tiers partenaires (2), et enfin celles qui tendent au respect de valeurs universellement reconnues sur la scène internationale (3).



1. Les mesures de protection de la paix et de la sécurité internationales

La première catégorie de mesures restrictives de l'Union européenne qui sera examinée ici comprend les mesures d'exécution des sanctions internationales décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre des pouvoirs coercitifs que lui confère le Chapitre VII de la Charte de San Francisco. Y seront assimilées, dans un deuxième temps, les mesures plus sévères qui sont parfois adoptées en complément des mesures d'exécution. Du fait de leur impulsion politique par le Conseil de sécurité de l'ONU, les mesures d'exécution de l'Union européenne pourront bénéficier d'une certaine latitude, dans des conditions qu'il s'agira de préciser.

Décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU

L'adoption de sanctions par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies a connu un réel essor au cours des années 1990⁴. Durant cette « *décennie des sanctions* »⁵, il a imposé des mesures de contrainte massives à l'Irak, à Haïti ou encore à Cuba, entraînant des effets collatéraux dramatiques pour les populations civiles. Suite à ces ravages humanitaires, de tels instruments « globaux » furent âprement critiqués puis abandonnés⁶, laissant place aux mesures dites « ciblées » ou « intelligentes », dont les destinataires sont plus restreints et excluent *a priori* la population civile en tant que telle.

Dès sa création, l'Union européenne a pris part à l'exécution de ces décisions, qu'elles frappent des États ou des individus.

4. Pierre d'Argent, Jean d'Aspremont Lynden, Frédéric Dopagne et Raphaël van Steenberghe, « Article 39 », in Jean-Pierre Cot, Alain Pellet and Mathias Forteau (dir.), *La Charte des Nations unies, Commentaire article par article*, Paris, Economica, vol. 1, 3^e éd., 2005, pp. 1133,1154; Pierre Michel Eisemann, Evelyne Lagrange, « Article 41 », *ibid.*, p. 1195; Jochen Abr. Frowein, Nico Krisch, « Article 41 », in Bruno Simma (dir.), *The Charter of the United Nations: a Commentary*, 2^e éd., 2002, Oxford-New York, Oxford University Press, p. 738.

5. David Cortright, George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2000, xiv-274 p.

6. Darren Hawkins et Joshua Lloyd, « Questioning Comprehensive Sanctions: the Birth of a Norm », in *Journal of Human Rights*, vol. 2, n° 3, 2003, pp. 443, 445 et Anthony Arnove (dir.), *Iraq Under Siege: the Deadly Impact of Sanctions and War*, South End Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, 216 p.

Contre des États : la Libye

Les premières mesures restrictives de l'Union européenne contre la Libye avaient pour but d'exécuter la résolution 883(1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies⁷, adoptée en réaction à l'attentat de Lockerbie. Elle ordonnait le gel des fonds et des avoirs financiers du gouvernement, des administrations et entreprises libyennes, ainsi que de toute autre personne identifiée comme agissant au nom de l'État ou de ces entreprises. L'Union européenne adopta rapidement des mesures restrictives d'exécution, moins d'un mois après son institution⁸. Ces mesures furent levées en 2004 suite à leur retrait par le Conseil de sécurité de l'ONU⁹.

Plus récemment, une seconde vague de mesures restrictives a frappé la Libye en 2011¹⁰. On le sait, ces mesures avaient pour but d'exécuter les résolutions 1970(2011)¹¹ et suivantes du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptées en réaction à la répression violente menée par le gouvernement libyen contre sa population civile. Malgré la chute du chef de l'État Mouammar Kadhafi, la Libye est toujours soumise à des mesures restrictives au contenu allégé, consistant essentiellement en un embargo sur les armes et au gel des fonds de certaines personnes et entités.

Contre des individus : le terrorisme international

Les mesures restrictives de l'Union européenne contre le terrorisme international exécutent deux séries de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptées en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 à New York¹². Tout d'abord, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1373(2001), pierre angulaire de la lutte antiterroriste menée dans le cadre des Nations Unies. Elle vise toutes les personnes qui : « *committent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent* »¹³. Le second faisceau de mesures résulte de la transformation des

7. S/RES/883(1993), 11 novembre 1993, *Jamahiriya arabe libyenne*.

8. Décision 93/614/PESC du Conseil du 22 novembre 1993.

9. Position commune 2004/698/PESC du Conseil du 14 octobre 2004.

10. Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011.

11. S/RES/1970(2011), 26 février 2011, *Paix et sécurité en Afrique*.

12. S/RES/1368(2001), 12 septembre 2001, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, al.2 du préambule et paragraphe 1.

13. S/RES/1373(2001), 28 septembre 2001, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, paragraphe 1 c).

sanctions contre l'Afghanistan, initiées par la résolution 1267(1999) et transformées après la chute de Kaboul en mesures « à l'égard d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaïda ainsi que des Taliban »¹⁴. Le Conseil de sécurité venait ainsi de créer à l'unanimité le deuxième régime de mesures collectives dirigées exclusivement à l'encontre d'individus¹⁵.

Dans le cadre de l'Union européenne, ces résolutions ont toutes deux été mises en œuvre selon les modes classiques d'imposition des mesures restrictives : le Conseil a d'abord adopté une position commune dans le cadre de la PESC (aujourd'hui une *décision* sur le fondement de l'article 29 du TUE), puis un règlement d'exécution liant les institutions de l'UE¹⁶.

Accentuées par l'Union européenne : le cas iranien

Le 23 décembre 2006, le Conseil de sécurité des Nations Unies décida d'imposer certaines mesures coercitives aux personnes ou entités susceptibles de participer à la prolifération nucléaire en Iran¹⁷. Cette résolution fut mise en œuvre par l'Union européenne au moyen d'une position commune adoptée au début de l'année 2007, qui prévoyait l'imposition de mesures restrictives à l'Iran et reprenait la liste des cibles élaborée par le Conseil de sécurité¹⁸. Constamment renouvelées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ces mesures sont désormais mises en œuvre sur le fondement d'une Décision PESC du Conseil de l'Union européenne datée de 2010¹⁹.

Si elles visent à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, certaines des mesures restrictives de l'UE contre l'Iran les « dépassent » *ratione personae*²⁰ : elles s'appliquent non seulement aux personnes désignées dans le cadre de l'ONU, mais aussi aux personnes que l'Union ajoute de manière unilatérale à la liste des cibles²¹. Un deuxième type de

14. S/RES/1390(2002), 16 janvier 2002, *La Situation en Afghanistan*.

15. S/PV.4452, procès-verbal de la 4452^e séance du Conseil de sécurité, mercredi 16 janvier 2002.

16. Par exemple, pour la mise en œuvre de la résolution 1267, cf. Position commune 2002/402/PESC du Conseil du 27 mai 2002. Pour la mise en œuvre de la résolution 1373, cf. Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001.

17. S/RES/1737(2006), 23 décembre 2006, *Non-prolifération*.

18. Position commune 2007/140/PESC du Conseil du 27 février 2007.

19. Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010.

20. C'est-à-dire quant à leur champ d'application personnel ; elles touchent donc plus d'entités et de personnes que celles qui sont déterminées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

21. L'interprétation large de la résolution 1803(2008) du Conseil de sécurité de l'ONU est réalisée dans la Position commune 2007/140/PESC du Conseil du 27 février 2007. Le cas de l'Iran n'est pas isolé. Par exemple l'Union européenne a procédé de la même manière avec les mesures visant la Côte d'Ivoire.

« dépassement » des mesures du Conseil de sécurité de l'ONU peut être opéré *ratione materiae*²², c'est-à-dire en élargissant la portée matérielle des mesures en décidant par exemple d'élargir une liste de produits soumis à embargo, ou encore en prononçant la rupture des relations diplomatiques avec le pays ciblé.

Dans un tel cas de figure, il ne semble pas opportun de déconnecter ces mesures de leur centre d'impulsion initial puisqu'elles reprennent les motifs d'action du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette assimilation n'a pas pour but de cautionner le *free riding* des sanctions internationales de l'ONU, mais de ne pas imposer à l'UE des obligations plus contraignantes que celles qui pèsent sur ses États membres au sein de l'ONU. Ces derniers disposent en effet d'une marge d'appréciation importante dans la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et il n'est pas certain que l'extension des résolutions *ratione personae* ou *ratione materiae* soit clairement contraire à la Charte de San Francisco²³.

La variété des mesures autorisées

« Les sanctions ne sont pas une fin en soi. Elles sont un moyen, inscrit dans la Charte, d'exprimer la volonté qu'à la communauté internationale de mettre fin à un comportement inacceptable. Pour qu'elles puissent efficacement contraindre à changer de comportement, elles doivent être crédibles et applicables. [...] Pour être efficace, un régime de sanctions doit être soigneusement adapté à la situation particulière à laquelle il doit s'appliquer »²⁴. Le pouvoir du Conseil de sécurité ne peut donc pas être limité *a priori* par la Charte des Nations Unies quant au contenu des sanctions : elles doivent s'adapter au contexte de crise internationale auquel elles ont vocation à répondre et peuvent même nécessiter la violation temporaire d'obligations internationales existantes.

22. Soit, quant à leur champ d'application matériel ; elles s'appliquent à plus de situations que celles qui sont définies par le Conseil de sécurité de l'ONU.

23. En règle générale, le souci principal relatif à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité a trait à leur exécution effective, et non à leur application trop zélée. À propos de la mise en œuvre de l'article 41 de la Charte des Nations Unies et de la responsabilité des États membres de l'ONU de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité, cf. Pierre-Michel Eisemann, Evelyne Lagrange, « Article 41 », op.cit. in note 4, pp. 1232-1238.

24. S/PV.4128, 17 avril 2000, Compte rendu de la 4128^e séance du Conseil de sécurité consacrée aux questions générales relatives aux sanctions, cf. intervention de M. Cunningham (États-Unis d'Amérique), p. 7.

Or, la Charte des Nations Unies prévoit un mécanisme de justification de ces éventuelles violations. L'article 103 de la Charte de San Francisco donne un poids particulier à l'obligation d'exécution des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU découlant des articles 25 et 48 de la Charte, car il instaure une forme de hiérarchie entre différentes obligations internationales potentiellement conflictuelles : en cas de conflit avéré, l'obligation internationale incompatible avec l'imposition des sanctions est purement et simplement ignorée. Pourtant, il ne semble pas que la responsabilité internationale des membres de l'ONU puisse être engagée dans ce contexte, du fait du caractère universel et objectif de l'Organisation mondiale²⁵.

En tant que telle, l'Union européenne n'est pas membre des Nations Unies. Cependant, l'article 48 paragraphe 2 de la Charte témoigne du consentement exprès des membres de l'ONU d'accepter que les décisions du Conseil de sécurité puissent être mises en œuvre au moyen d'organismes internationaux. Par conséquent, ils ne peuvent pas exciper de cette mise en œuvre par l'Union européenne pour contester des mesures qu'ils n'auraient pas pu contester si elles avaient été mises en œuvre individuellement par les États membres de l'Union. En d'autres termes, il semblerait hasardeux pour un État tiers à l'Union européenne et membre des Nations Unies, d'invoquer la responsabilité de l'UE pour avoir fait primer les obligations découlant de la Charte des Nations Unies, et notamment celles qui résultent des décisions du Conseil de sécurité en vertu de son Chapitre VII.

En définitive, les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne pour mettre en œuvre les sanctions du Conseil de sécurité seront *a priori* autorisées en droit international. Elles ne seront pas génératrices de responsabilité internationale s'il est clair que l'exécution simultanée de toutes les obligations de l'Union était impossible et que les violations temporaires de certaines obligations internationales étaient proportionnées au but poursuivi par la mise en œuvre des sanctions de l'ONU.

25. *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, Avis consultatif, *CJ Recueil* 1949.



2. Les mesures visant au respect de valeurs liant l'UE à des tiers

La deuxième catégorie de mesures analysée correspond aux mesures restrictives que l'Union européenne adopte contre des pays tiers avec lesquels elle entretient des relations particulières. Concrètement, c'est la violation des principes politiques fondateurs de ces relations privilégiées qui pourra déclencher une réaction de l'Union européenne au moyen de mesures restrictives. Nous examinerons successivement le cas des pays liés par l'accord de Cotonou et celui des pays participant à la Politique européenne de voisinage (PEV).

Dans le cadre de Cotonou: les clauses droits de l'homme et le Zimbabwe

Les premières mesures restrictives adoptées à l'encontre du Zimbabwe datent du 18 février 2002. Elles réagissent à « *l'escalade de la violence, [aux] mesures d'intimidation à l'encontre des opposants politiques et [au] harcèlement de la presse indépendante* » ainsi qu'à l'adoption d'une loi « *qui, si elle entrait en vigueur, violerait gravement le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association* »²⁶.

Contrairement à la pratique usuelle en la matière, l'Union européenne mentionne expressément l'existence d'un accord liant la Communauté européenne et le Zimbabwe. L'accord de Cotonou prévoit en effet que « *le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels [de l'] accord* »²⁷.

Deux séries de mesures sont alors disponibles en réaction aux violations des droits de l'homme au Zimbabwe. D'une part, les mesures prévues en cas d'échec des consultations UE-Zimbabwe en vertu de l'article 96 de l'accord de Cotonou, et d'autre part, l'adoption de « *sanctions ciblées* » sup-

26. Position commune 2002/600/PESC du Conseil du 22 juillet 2002, considérants 1 et 2 du préambule.

27. Article 9 paragraphe 2 al. 3 : 2000/483/CE: Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

plémentaires si le gouvernement du Zimbabwe ne modifie pas son comportement.

Concrètement, la décision du Conseil du 18 février 2002 prenait acte de l'échec des consultations dans le cadre de l'accord de Cotonou et portait en annexe une lettre adressée au gouvernement zimbabwéen, annonçant l'adoption d'une série de mesures relatives à la suspension de certains financements de programmes et projets en cours entre les parties. De manière significative, cette lettre précisait que « *l'Union européenne se réserve le droit de prendre des mesures supplémentaires restrictives* »²⁸. Ces mesures restrictives complémentaires, adoptées le même jour que les mesures de suspension, prévoyaient un embargo sur les armes et le matériel de répression interne, des restrictions à l'entrée sur le territoire des Membres de l'Union européenne et le gel des fonds et avoirs financiers de certaines personnes. Outre l'échec du processus de Cotonou, leur adoption était notamment justifiée par le fait que: « *le Conseil a constaté que le gouvernement du Zimbabwe continuait de porter gravement atteinte aux droits de l'homme et à la liberté d'expression et d'association ainsi qu'à la liberté de réunion pacifique; par conséquent, tant que ces violations perdurent, le Conseil juge qu'il est nécessaire d'appliquer des mesures restrictives à l'encontre du gouvernement zimbabwéen et de ceux qui sont largement responsables de ces violations* »²⁹.

Dans ce cas de figure, il apparaît clairement que les mesures restrictives de l'UE complètent et durcissent les mesures disponibles dans l'accord de Cotonou, pour augmenter la probabilité d'obtenir une modification du comportement du partenaire cible, soit la cessation de la violation des droits de l'homme.

Dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen: l'Égypte et la Tunisie

La pratique de l'Union européenne révèle que plusieurs États appartenant au Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) et ayant signé des accords de partenariat avec l'UE ont également été la cible de mesures restrictives. C'est notamment le cas de la Tunisie et de l'Égypte.

28. Décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JO L 50 du 21 février 2002, pp. 64-65.

29. Position commune 2002/145/PESC du Conseil du 18 février 2002.

Les mesures restrictives imposées à la Tunisie et à l'Égypte en 2011 étaient motivées par la volonté de lutter contre le détournement de fonds publics par certaines personnes, afin de soutenir l'évolution démocratique recherchée par les populations tunisienne et égyptienne lors des révoltes du Printemps arabe³⁰. L'objectif d'éviter le détournement de fonds publics pour soutenir un élan démocratique ne trouve ainsi pas d'écho au sein des clauses « élément essentiel » qui lient la Tunisie et l'Égypte en vertu des accords qu'elles ont conclu avec l'Union européenne. Il n'est guère possible de considérer que l'Union européenne ait adopté des mesures restrictives en réaction à la violation des droits de l'homme dans ces deux pays. Au contraire, ces mesures restrictives ne sont pas des réactions à la violation du droit mais des mesures d'« accompagnement » de la transition démocratique en cours. Elles ont finalement été assouplies à la fin du mois de novembre 2012 afin de permettre la restitution des fonds aux États égyptien et tunisien³¹.

Pourtant, à la fin du mois de décembre 2012, la situation politique en Égypte ne semble pas pacifiée. Au contraire, le nouveau chef de l'État Mohamed Morsi rencontre une opposition croissante tant du fait de la publication le 22 novembre 2012 d'un décret d'élargissement de ses pouvoirs, que de certaines orientations politiques et religieuses de la nouvelle Constitution égyptienne, finalement rejetée par référendum le 15 décembre 2012.

Certainement, toute période de transition politique emporte instabilités, nécessités d'ajustement et tensions sociales. Pourtant, la tension accrue en Égypte et les affrontements violents qui ont mis en cause une partie de la population civile égyptienne portent à regarder avec circonspection l'annonce de l'assouplissement des mesures restrictives par le Conseil de l'Union le 26 novembre 2012. En effet, depuis le début du mois de décembre 2012, la Haute représentante Catherine Ashton a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation au regard de l'escalade des tensions en Tunisie³². Outre la cohérence et l'à-propos des communications politiques res-

30. Décision 2011/72/PESC du Conseil du 31 janvier 2011 (Tunisie); Décision 2011/172/PESC du Conseil du 21 mars 2011 (Égypte).

31. Décision 2012/724/PESC du Conseil du 26 novembre 2012 (Tunisie); Décision 2012/723/PESC du Conseil du 26 novembre 2012 (Égypte).

32. Communiqué de presse du 5 décembre, Intervention au Conseil AFET du 10 décembre, Communiqué de presse du 12 décembre, Déclaration du 19 décembre, Déclaration du 25 décembre 2012.

pectives du Conseil et de la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il est possible de s'interroger sur l'opportunité de redimensionner les mesures restrictives de l'Union européenne à l'encontre de l'État égyptien, dans le but d'accompagner une transition politique plus houleuse qu'elle n'avait été apparemment prévue.

Les mesures pouvant être justifiées

Lorsque l'Union européenne réagit à la violation de certaines valeurs définies par traité avec ses tiers partenaires, plusieurs conditions doivent être vérifiées pour que sa responsabilité internationale ne soit pas engagée.

Premièrement, que l'Union agisse dans le cadre d'un traité multilatéral tel que l'accord de Cotonou, ou d'un accord de partenariat ou d'association bilatéral tels que ceux qui la lient à l'Égypte et à la Tunisie, les principes qu'elle entend faire respecter doivent être clairement identifiés. En effet, l'acception que l'on aura par exemple de la notion de « droits de l'homme » variera en fonction du partenaire en cause. Ainsi, l'accord de Cotonou érige en éléments essentiels de l'accord de coopération liant les pays ACP et l'UE, le respect des droits de l'homme, de l'État de droit, et des principes démocratiques³³. Parmi eux, le concept d'État de droit est une référence propre aux accords de Cotonou. Elle a été interprétée spécifiquement dans le cadre de l'UE, afin d'inclure des exigences pratiques comme la possibilité d'accéder à un juge pour faire valoir ses droits, ou bien l'assurance de la mise en place de régimes politiques représentatifs³⁴. Dans le cas des pays participant au Partenariat Euro-Méditerranéen comme l'Égypte ou la Tunisie, il importe à chaque fois de se référer à l'accord bilatéral qui les lie à l'UE. De manière générale, les références aux droits de l'homme sont plus larges et renvoient essentiellement à leur cristallisation dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH).

Deuxièmement, il importe de distinguer les exigences procédurales propres à chaque accord. On l'a vu, en cas de violation des éléments essentiels de Cotonou, l'UE et son partenaire en manquement doivent ouvrir une

33. Article 9 paragraphe 3 de l'Accord de Cotonou.

34. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP, /* COM/98/0146 final*/ , paragraphe 4, pp. 5-6.

phase de consultations régie par le traité international. Ce temps de négociations doit impérativement être respecté dans la mesure où une solution concertée doit être recherchée avant l'imposition de mesures unilatérales coercitives. Les mesures restrictives de l'Union européenne interviendront dès lors en cas d'échec des consultations, pour amener le partenaire de l'UE à respecter les obligations et valeurs qu'il a acceptées par traité. En d'autres termes, les mesures restrictives doivent être conçues comme des instruments d'exécution de la conditionnalité politique européenne.

Dans le cadre d'accords bilatéraux moins institutionnalisés comme ceux qui s'appliquent à l'Égypte et à la Tunisie, l'adoption de mesures n'est conditionnée à aucune procédure préalable. Pourtant, ces pays participent à la Politique européenne de voisinage, qui est avant tout fondée sur la définition de stratégies communes, et dans laquelle l'Union et ses voisins s'assurent du respect de certaines valeurs communes. Du fait de cette relation privilégiée, l'Union européenne adopte en général l'attitude prudente d'enjoindre systématiquement le pays tiers partenaire de respecter ces valeurs conventionnelles communes, avant l'adoption de toute mesure restrictive. De la sorte, l'Union européenne assure la proportionnalité et la nécessité de sa réaction coercitive.



3. Les mesures visant au respect de principes universels

La troisième série de mesures restrictives qui sera abordée ici concerne les réactions de l'Union européenne à la grave méconnaissance de principes dont le respect est généralement considéré comme relevant de l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble. De telles mesures restrictives doivent être analysées avec précaution en ce qu'elles participent de la formation d'une pratique internationale qui n'est ni cristallisée en droit international public, ni unanimement acceptée. Dans cette perspective, il sera utile de mettre les exemples de la Birmanie³⁵ et de la Syrie en relation avec le degré de consensus international existant pour condamner les violations en cause.

La Birmanie et la Syrie en perspective

Depuis 1985, la Birmanie a fait l'objet de nombreuses questions de parlementaires européens au Conseil et à la Commission, concernant la situation politique, le respect des droits de l'homme et de l'enfant et le trafic de drogues dans le pays³⁶. La répression du mouvement démocratique en Birmanie au cours de l'année 1988 a quant à elle été condamnée relativement rapidement, dès le début des années 1990³⁷. En raison du veto chinois empêchant l'adoption de sanctions au sein de l'ONU, la situation en Birmanie a conduit à l'adoption de mesures unilatérales par les États-Unis et l'Union européenne, ainsi qu'au gel de certains programmes au sein du FMI et de la Banque mondiale³⁸.

Les premières mesures restrictives adoptées à l'encontre de la Birmanie datent de 1996. L'Union européenne se déclare notamment: « *préoccupée par l'absence de progrès sur la voie de la démocratisation et par les violations persis-*

35. L'Union européenne fait généralement référence à ce pays sous la forme « Birmanie/Myanmar » ou « Myanmar/Birmanie ». À des fins de clarté éditoriale, cette dénomination a ici été simplifiée en « Birmanie ».

36. Entre 1985 et 2011, 148 questions parlementaires ont été référencées dans les archives de l'Union européenne.

37. Amnesty International, *Myanmar-Birmanie – la démocratie piétinée*, Paris, éditions francophones d'Amnesty International, 1990, pp. 13-18.

38. Patrick Strefford, « Exclusionary Globalization: Sanctions, Military Rule, and Non-Democratization in Myanmar », in Derrick M. Nault, Shawn L. England (dir.), *Globalization and Human Rights in the Developing World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 63-64.

tantes des droits de l'homme en Birmanie/au Myanmar. Elle déplore en particulier la pratique de la torture, les exécutions sommaires et arbitraires, le travail forcé, les violences à l'encontre des femmes, les arrestations politiques, les déplacements forcés de la population et les restrictions aux droits fondamentaux que sont les libertés de parole, de circulation et de réunion »³⁹. L'Union déplore aussi que le SLORC n'ait « manifesté aucun empressement à répondre aux préoccupations de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Union européenne »⁴⁰.

Les mesures restrictives seront prorogées chaque année à partir de 1996. Renforcées en 2000⁴¹ et en 2003⁴², puis maintenues jusqu'en 2010, elles sont aujourd'hui en phase d'infléchissement. En 2011, elles ont été suspendues pour les « *nouveaux membres du gouvernement qui n'ont pas de liens avec les militaires ou qui jouent un rôle essentiel pour le dialogue avec la communauté internationale afin de sauvegarder les intérêts de l'Union européenne* »⁴³. Poursuivant l'infléchissement du fait des réformes politiques opérées par le gouvernement de la Birmanie, l'Union européenne a suspendu en janvier 2012 les interdictions de visa à l'encontre des plus hauts représentants du régime (Président, Vice-présidents, membres du gouvernement et Présidents des deux chambres parlementaires)⁴⁴. Le 26 avril 2012, toutes les mesures restrictives contre la Birmanie ont été suspendues à l'exception de l'embargo sur les armes et le matériel de répression interne⁴⁵.

A l'instar de la Birmanie, les mesures restrictives contre la Syrie sont imposées dans un contexte de blocage profond du Conseil de sécurité de l'ONU, la Chine et la Russie s'opposant à l'adoption de toute résolution⁴⁶. Les mesures restrictives de l'Union européenne contre la Syrie ont ainsi été initiées en avril 2011. Elles réagissent au déploiement de forces militaires dans certaines villes syriennes et à la répression des manifestations de la population civile, au tir à balles réelles sur la population et aux déten-

39. Position commune 1996/635/PESC, du 28 octobre 1996, pp. 1-2 considérant 2 du Préambule.

40. Ibid., considérant 3 du Préambule.

41. Position commune 2000/346/PESC du Conseil du 26 avril 2000, considérant 2 du Préambule.

42. Position commune 2003/297/PESC du Conseil du 28 avril 2003, considérant 2 du Préambule.

43. Décision 2011/239/PESC du Conseil du 12 avril 2011, considérant 4 du Préambule.

44. Décision 2012/98/PESC du Conseil du 17 février 2012, considérant 2 du préambule, article 1^{er}

45. Décision 2012/225/PESC du Conseil du 26 avril 2012.

46. Ce veto s'étend non seulement à l'adoption d'une résolution qui autoriserait une intervention directe dans le cadre de l'ONU, mais aussi aux projets de résolution qui reconnaîtraient le rôle de la Ligue Arabe dans la résolution de la crise syrienne. Cf. par exemple le projet de résolution du Maroc, présenté au vote du Conseil et rejeté le 4 février 2012. Le texte du projet est publié en langue anglaise sur le site Internet du Ministère français des affaires étrangères : http://www.franceonu.org/IMG/pdf/Projet_de_resolution_-_Syrie.pdf.

tions arbitraires auxquelles il est procédé⁴⁷. Condamnant « *l'impitoyable campagne menée par Bachar Al-Assad contre sa population et lors de laquelle de nombreux syriens ont été blessés ou tués* »⁴⁸, l'Union européenne renforça ses mesures restrictives par deux fois au mois de septembre 2011⁴⁹, pour les durcir encore en octobre, novembre et décembre 2011⁵⁰. En février 2012, l'Union réagissait encore à « *la dégradation de la situation en Syrie* » et aux « *violations généralisées et systématiques des droits de l'homme* »⁵¹. Les dernières mesures de l'Union européenne ont à ce jour été adoptées à la fin du mois de novembre 2012 ; systématisant et renouvelant l'ensemble des moyens de pression dirigés contre la Syrie, elles seront applicables jusqu'au 1^{er} mars 2013⁵².

Force est de constater que la formulation des motifs de réaction de l'Union européenne est bien plus sobre et moins détaillée que dans les exemples précédemment examinés. Toutefois, cette sobriété renvoie à une situation factuelle largement condamnée par la communauté internationale. Ainsi, la résolution 66/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en février 2012 condamne-t-elle les violations massives et systématiques des droits de l'homme par les autorités syriennes⁵³. De même, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a adopté en mars 2012 une résolution au titre univoque : « *les violations généralisées et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les autorités syriennes* »⁵⁴.

Il ressort des exemples de la Birmanie et de la Syrie que certaines mesures restrictives de l'Union européenne répondent à des violations particulièrement graves des droits de l'homme et du droit humanitaire, dont certaines, comme la torture, les exécutions sommaires arbitraires ou encore le travail forcé, consistent en des normes impératives du droit international public. Les motifs de réaction de l'Union européenne diffèrent ainsi de ceux qu'elle met en avant lorsqu'elle vise des États partenaires ou voisins.

47. Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011, considérants 1 et 2 du préambule.

48. Décision 2011/522/PESC du Conseil du 2 septembre 2011, considérant 2 du préambule.

49. Le second renfort a été décidé par la Décision 2011/628/PESC du Conseil du 23 septembre 2011.

50. Décision 2011/684/PESC du Conseil du 13 octobre 2011; Décision 2011/735/PESC du Conseil du 14 novembre 2011; Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1^{er} décembre 2011.

51. Décision 2012/122/PESC du Conseil du 27 février 2012, considérant 2 du préambule.

52. Décision 2012/739/PESC du Conseil du 29 novembre 2012.

53. A/RES/66/253, 17 février 2012, *La situation en République arabe syrienne* – adoptée avec 137 voix pour, 12 contre et 17 abstentions.

54. Résolution du 1^{er} mars 2012, adoptée avec 37 voix pour, 3 contre et 4 abstentions (sur 47 membres).

Plus les relations avec la cible sont étroites, plus le seuil de tolérance des violations des droits de l'homme semble être bas. Plus la cible est éloignée, et plus les mesures répondent à des violations d'une particulière gravité.

L'influence du consensus international

On l'a vu, ces mesures restrictives de l'Union européenne visent à réagir à la violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble. Ce cas de figure est particulièrement délicat, dès lors que la possibilité d'adopter des mesures décentralisées de réaction à la violation d'une obligation *erga omnes* en tant qu'organisation non lésée ne fait l'objet d'aucun consensus. Toutefois, il ressort des divers travaux de codification de la Commission du droit international (CDI) et d'une résolution de l'Institut du droit international (IDI) que l'adoption de contre-mesures en réaction à la violation d'une obligation *erga omnes* pourrait être acceptée, dans la mesure où cette violation est grave et largement reconnue au niveau international⁵⁵.

Par ailleurs, il importe de rappeler ici que les travaux de la CDI en matière de responsabilité internationale s'appuient essentiellement, en ce qui concerne la faculté de réagir de l'État ou de l'organisation non lésés, sur la pratique d'abord développée par les Membres de la Communauté européenne dans le cadre de la Coopération politique européenne puis par l'Union européenne au travers de la PESC. Il est ainsi possible d'affirmer que la pratique de l'Union européenne décrite plus haut, contribue de manière significative au développement progressif du droit international public.

Ces cas de figure doivent toutefois être considérés avec précaution. Qu'il s'agisse de la Syrie ou de la Birmanie, nous avons pu vérifier que les obligations violées relèvent du *jus cogens*⁵⁶, comme par exemple l'interdiction de la torture. Or, il n'est pas contesté qu'une norme de *jus cogens* génère un certain nombre d'obligations pour chaque membre de la Communauté internationale et que chacun de ces membres a un intérêt juridique à leur respect. Il est dès lors possible d'affirmer que dans chacun des régimes de mesures restrictives concernés, au moins une obligation dont la violation

55. Cf. Résolution de l'Institut du droit international, session de Cracovie, 2005, « Les obligations *erga omnes* en droit international »

56. Ici, l'expression *jus cogens* sera utilisée comme synonyme des normes impératives du droit international public.

est reprochée à l'État ciblé est une obligation qui est due à la communauté internationale dans son ensemble. L'Union européenne se pose ainsi comme défenseur d'un certain nombre de valeurs universellement partagées sur la scène internationale.

Plus encore, dans les exemples retenus, leur violation est généralement caractérisée et entraîne la condamnation de l'État ciblé au niveau international. Ainsi, l'Union européenne intervient de manière unilatérale soit en cas de blocage du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit avant l'adoption de mesures par le Conseil de sécurité. Le fait que le Conseil de sécurité des Nations Unies soit politiquement impliqué – sans agir pour autant – dans le cadre de ces réactions n'est pas une condition fixée par les règles du droit international applicable. Pourtant, les réflexions menées dans le contexte de la codification du droit de la responsabilité des États ont montré la connexion importante entre d'une part le système de sécurité collective des Nations Unies et d'autre part la faculté d'adopter des mesures de réaction à la violation d'obligations *erga omnes*. Il s'agit donc ici d'un indice permettant d'affirmer que le degré de gravité de la violation ainsi que la condamnation de cette violation au niveau international sont suffisamment vérifiés en l'espèce.



Conclusions et perspectives

L'analyse du *coût juridique* des mesures restrictives de l'Union européenne a permis de dégager trois catégories de mesures.

La première, comprenant les mesures de mise en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU et les mesures plus sévères qui peuvent y être assimilées, est celle qui représente le moins de risque d'engagement de la responsabilité internationale de l'Union européenne. En effet, agissant dans le sillage de l'impulsion politique de l'Organisation universelle, l'Union européenne pourra *a priori* bénéficier par analogie du jeu de l'article 103 de la Charte de San Francisco, qui demande aux Membres des Nations Unies de faire primer leurs obligations en vertu de la Charte. Par conséquent, si la mise en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU nécessite la méconnaissance temporaire de certaines obligations internationales par l'Union européenne ou ses États membres, ces violations pourront être considérées comme étant *autorisées* en droit international public. Par ailleurs, la couverture des mesures restrictives par le mandat politique des Nations Unies rend quant à elle peu probable leur contestation internationale, du moins sur le plan juridique.

La seconde catégorie de mesures correspond à celles que l'Union européenne adopte à l'encontre de ses partenaires lorsque ces derniers méconnaissent les valeurs conventionnelles qui fondent leur relation avec l'UE. Ces valeurs communes peuvent faire référence à des instruments universels, comme c'est le cas de l'accord qui lie l'UE à l'Égypte qui renvoie à la DUDH. Elles peuvent également faire l'objet d'une définition conventionnelle spécifique, comme c'est le cas de la notion d'État de droit incluse dans l'accord de Cotonou, qui lie les pays du groupe ACP. Dans ces cas de figure, plusieurs critères doivent être examinés au cas par cas pour évaluer le coût juridique éventuel de l'adoption de mesures restrictives par l'Union européenne. Premièrement, il est nécessaire de vérifier non seulement la teneur et la définition exacte des valeurs qui lient l'Union à ses cibles, mais aussi leur violation suffisamment caractérisée. Deuxièmement, une phase de consultations politiques plus ou moins formalisées en fonction de l'accord en cause précédera nécessairement l'adoption de mesures de coercition unilatérale. Enfin, selon l'accord considéré, tout ou partie de son exécution pourra être suspendue et complétée par des mesures additionnelles sortant du champ

du traité d'association ou de partenariat. Dans de tels cas de figure, les mesures restrictives de l'Union européenne doivent clairement tendre au rétablissement de la relation privilégiée avec son partenaire, soit vers un retour à la normalité et au respect des valeurs qui sous-tendent le cadre politique de leur coopération.

Troisièmement, l'Union européenne peut être amenée à adopter de manière unilatérale des mesures restrictives en dehors de toute relation privilégiée avec ses cibles, en raison de violations particulièrement graves de valeurs internationales universelles. Par définition, dès lors que ces violations font l'objet d'une réaction par le Conseil de sécurité de l'ONU, elles doivent être analysées dans le cadre de la première catégorie. Inversement, les exemples de la Birmanie et de la Syrie montrent que de telles mesures restrictives ont vocation à être adoptées dans des contextes de blocage caractérisé du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'adoption de mesures restrictives dans le but de protéger l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble n'est pas une pratique clairement régulée par le droit international public. En cours de cristallisation, ni unanimement accueillie, ni clairement interdite, cette pratique de l'Union européenne doit être manipulée avec prudence. Un indice politique de l'opportunité de l'adoption de telles mesures peut être trouvé malgré le blocage formel du Conseil de sécurité de l'ONU, dans l'existence d'un consensus international pour condamner politiquement la situation à laquelle l'Union réagit. Certainement, l'action de l'Union pour contraindre la Birmanie à cesser sa pratique de travail forcé et de torture, ou encore pour affaiblir le régime de répression massive des populations civiles en Syrie, en sont des exemples univoques.

La classification ici exposée des mesures restrictives de l'Union européenne en trois catégories différentes et définies en fonction de leur *coût juridique international* respectif, permet d'enrichir d'une nouvelle clé d'analyse l'étude des mesures restrictives de l'Union européenne en tant qu'instruments de sanction internationale. Il ne s'agit plus seulement de poser la question de l'*efficacité externe* de telles mesures, mais de penser leur *efficacité interne* afin de clarifier les mécanismes du choix rationnel de tout décideur politique, qui, outre la vision qu'il entend défendre à travers l'adoption d'instruments de coercition internationale, doit mesurer le *coût potentiel de son action* pour l'organisation qu'il dirige. Sans aucun doute, du fait de l'intensification toujours croissante de la pratique de l'Union européenne en matière de mesures restrictives, la notion de *coût juridique* des mesures doit à présent être incluse dans cette équation.

Annexes

Sigles

ACP	Asie-Caraïbes-Pacifique
CDI	Commission du droit international
CPE	Coopération politique européenne
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
IDI	Institut du droit international
ONU	Organisation des Nations Unies
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
SLORC	<i>State Law and Order Restoration Council</i>
TPIY	Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Mesures restrictives en vigueur au 1^{er} janvier 2013

Cibles (Total : 27)	(1) Exécution des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU (et mesures plus sévères)	(2) Réaction à la violation de valeurs liant l'Union à un tiers partenaire	(3) Réaction à la violation de valeurs universellement reconnues
Afghanistan	- Décision du Conseil 2011/486/PESC (Taliban)	X	X
Biélorussie	X	- Décision du Conseil 2012/642/PESC (Violation des droits civils et politiques)	X
Bosnie-Herzégovine	X	- Position commune 1997/193/PESC (Violences à Mostar) - Décision du Conseil 2011/173/PESC (Appui au TPIY)	X
Chine	X	- Déclaration du Conseil du 27 juin 1989 (Répression des manifestations de Tiananmen en juin 1989)	X
Rép. Dem. Congo (RDC)	- Décision du Conseil 2010/288/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Corée du Nord	- Décision du Conseil 2010/800/PESC (Missiles balistiques et essais nucléaires)	X	X
Côte d'Ivoire	- Décision du Conseil 2010/2656/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Egypte	X	- Décision du Conseil 2011/272/PESC (Appui à la transition démocratique)	X
Erythrée	- Décision du Conseil 2010/127/PESC (Différend frontalier)	X	X

Cibles (Total : 30)	(1) Exécution des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU (et mesures plus sévères)	(2) Réaction à la violation de valeurs liant l'Union à un tiers partenaire	(3) Réaction à la violation de valeurs universellement reconnues
Etats-Unis d'Amérique	X	- Action jointe 1996/668/PESC (« Loi » de blocage)	X
Guinée Bissau	- Décision du Conseil 2012/285/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Rép. de Guinée	X	- Décision du Conseil 2010/2638/PESC (Répressions violentes et violations des droits de l'homme)	X
Haïti	- Position commune 94/315/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Iran	- Décision du Conseil 2010/413/PESC (Programme nucléaire)	X	- Décision du Conseil 2011/235/PESC (Violations graves des droits de l'homme)
Irak	- Position commune 2003/495/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Liban	- Position commune 2005/888/PESC (Assassinat de Rafiq Hariri) - Position commune 2006/625/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Libéria	- Position commune 2004/487/PESC (Mesures contre Charles Taylor) - Position commune 2008/109/PESC (Maintien de la paix)	X	X

Cibles (Total : 27)	(1) Exécution des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU (et mesures plus sévères)	(2) Réaction à la violation de valeurs liant l'Union à un tiers partenaire	(3) Réaction à la violation de valeurs universellement reconnues
Libye	– Position commune 2004/698/PESC (Protection des opérateurs économiques) – Décision du Conseil 2011/137/PESC (Maintien de la paix – appui à la transition démocratique)	X	X
Moldavie	X	– Décision du Conseil 2010/513/PESC (Conflit en Transnistrie)	X
Myanmar	X	X	– Décision du Conseil 2010/232/PESC (Violations graves des droits fondamentaux)
Serbie et Monténégro	– Position commune 94/366/PESC (Interdiction de satisfaire à certaines réclamations)	– Position commune 200/696/PESC (Mesures contre Slobodan Milosevic)	X
Somalie	– Décision du Conseil 2010/231/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Soudan et Sud Soudan	– Décision du Conseil 2011/423/PESC (Maintien de la paix)	X	X
Syrie	– Position commune 2005/888/PESC (Assassinat de Rafiq Hariri)	X	– Décision du Conseil 2012/739/PESC (Violations graves des droits de l'homme)
Terrorisme (groupes)	– Position commune 2001/931/PESC (Lutte internationale contre le terrorisme) – Position commune 2002/402/PESC (Al-Qaïda)	X	X
Tunisie	X	– Décision du Conseil 2011/72/PESC (Appui à la transition démocratique)	X

Cibles (Total : 27)	(1) Exécution des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU (et mesures plus sévères)	(2) Réaction à la violation de valeurs liant l'Union à un tiers partenaire	(3) Réaction à la violation de valeurs universellement reconnues
Zimbabwe	X	- Décision du Conseil 2011/101/PESC (Violations des droits de l'homme)	X
Total par catégorie de régime de mesures	21	11	3
Total général des régimes de mesures restrictives	35		

Source : Tableau compilé par l'auteur.

NB : le service européen pour l'action extérieure met régulièrement à jour une liste des mesures restrictives en vigueur sur son site : <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index.en.htm>.

OCCASIONAL PAPERS

- n° 99 Oct 2012 The role of non-state actors in EU policies towards the Israeli-Palestinian conflict
Benedetta Voltolini
- n° 98 Jul 2012 Engaging African diasporas for peace: cornerstones for an emerging EU agenda
Judith Vorrath
- n° 97 Jun 2012 The EU and Mindanao: innovative avenues for seeking peace
Alistair MacDonald and Gabriel Munuera Viñals
- n° 96 May 2012 The EU's and China's institutional diplomacy in the field of climate change
Pietro De Matteis
- n° 95 Avr 2012 L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué
Catherine Guicherd
- n° 94 Oct 2011 Le suivi interparlementaire de la PESC : possibilités pour le futur
Également en anglais, uniquement sur le site de l'Institut :
Interparliamentary scrutiny of the CSFP: avenues for the future
Corine Caballero-Bourdot
- n° 93 Aug 2011 The EU and China's engagement in Africa: The dilemma of socialisation
Liu Lirong
- n° 92 May 2011 Alternative futures for Russia: the presidential elections and beyond
Simon Saradzhyan and Nabi Abdullaev
- n° 91 May 2011 The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood
Ariella Huff
- n° 90 Feb 2011 Iran in the shadow of the 2009 presidential elections
Rouzbeh Parsi
- n° 89 Mar 2011 The internal-external dimensions of EU security policy: more coherence under Lisbon?
Florian Trauner
- n° 88 Feb 2011 Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?
Ben Jones
- n° 87 Déc 2010 Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ?
Vincent Darraq
- n° 86 Nov 2010 Peacebuilding in Asia: refutation or cautious engagement?
Amaia Sánchez Cacicedo
- n° 85 Sep 2010 Transforming the Quartet principles: Hamas and the Peace Process
Carolin Goerzig
- n° 84 Aug 2010 Human rights challenges in EU civilian crisis management: the cases of EUPOL and EUJUST LEX
Wanda Troszczyńska-van Genderen
- n° 83 Mar 2010 The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, decisions and legitimacy
Bart M.J. Szewczyk

Tous les *Occasional Papers* peuvent être consultés sur le site de l'Institut :
www.iss.europa.eu

ISBN 978-92-9198-219-6

ISSN 1608-5000

QN-AB-12-006-FR-C

doi:10.2815/32299

publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

100 avenue de Suffren - 75015 Paris - France

tél : + 33 (0) 1 56 89 19 30

fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail : info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu