

L'Union européenne : acteur global en cas de veto au sein du Conseil de sécurité ?

La PESC confrontée aux défis de la crise syrienne

Mémoire réalisé par
Victor Bouteiller

Promoteur(s)
Pierre d'Argent

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce au concours de plusieurs personnes à qui je voudrais témoigner ma reconnaissance.

Je voudrais en premier lieu remercier Monsieur d'Argent, professeur à l'UCL. En tant que promoteur, il a toujours été disponible pour répondre à mes questions et m'aiguiller dans mon travail.

Je tenais également à remercier Monsieur Pierre-Christophe Chatzisavas, International relations officer pour la Syrie au service européen pour l'action extérieure qui a accepté de me rencontrer, répondre à mes questions et me faire partager son expérience.

Et finalement, je tenais à remercier ma famille ainsi que Mademoiselle G-C pour m'avoir soutenu dans ce travail et m'avoir aidé lors de la relecture de ce dernier.

Table des matières

Introduction	6
Première Partie : Raison d'être des sanctions décentralisées de l'Union européenne.....	8
Chapitre 1 – Le Conseil de sécurité de l'ONU	8
Section 1 – Composition.....	8
Section 2 – Fonctions et Pouvoirs	9
Section 3 – Vote.....	9
Sous-section 1 – Origine du droit de veto	10
Sous-section 2 – Utilisation dans le temps.....	11
Chapitre 2 – Cas pratique de la Syrie	12
Section 1 – Historique	12
Section 2 – Mesures restrictives adoptées par l'U.E.	15
Sous-section 1 – Suspension des accords.....	15
Sous-section 2 – Mesures additionnelles.....	16
Deuxième Partie – Fondement des mesures décentralisées de l'Union européenne	18
Chapitre 1 – Qualification et champs d'application des sanctions	18
Section 1 - Evolution des sanctions	18
Section 2 – Qualifications des mesures restrictives	19
Chapitre 2 – Concept et cadre juridique	22
Section 1 – Raison d'être et évolution au sein de l'U.E.....	22
Section 2 –L'Union européenne en tant que sujet du droit international.....	27
Sous-section 1 – La nature spécifique de l'Union	27
Sous-section 2 – Personnalité juridique	28
Section 3 – Titre à agir de l'Union	29
Sous-section 1 – Violation de l'obligation	29
Sous-section 2 – Titre à agir de l'organisation non-lésée.....	30
Section 4 – Typologie matérielle des mesures restrictives	31
Chapitre 3 – Compétence en droit interne de l'U.E.	32
Section 1 – Base de la compétence et adoption des mesures restrictives.	32
Sous-section 1 – Bases légales	33
Sous-section 2 – Le droit d'initiative dans l'adoption des mesures restrictives	35
Sous-section 3 – Le processus d'adoption des mesures restrictives.....	36
a) Mesures restrictives prises en vertu du Chapitre 2, Titre V du T.F.U.E.....	36

b) Suspension d'un accord bilatéral ou d'aide financière	37
c) Sanctions concernant des entités ou individus ayant un lien avec le terrorisme	37
Chapitre 4 – Mise en œuvre des mesures restrictives	38
Section 1 – Mise en œuvre directe des mesures restrictives	38
Section 2 – Mise en œuvre par les États membres	39
Sous-section 1 – Mise en œuvre indirecte des décisions PESC	39
Sous-section 2 – Mise en œuvre directe des règlements du Conseil	40
Chapitre 5 - Limites aux mesures restrictives et contrôle judiciaire	40
Section 1 – Limites à l'adoption et à la mise en œuvre des mesures restrictives	40
Sous-section 1 – Proportionnalité	40
Sous-section 2 – Respect des droits fondamentaux des cibles	41
Section 2 – Contrôle par la Cour de Justice de l'Union européenne	41
Troisième Partie – Réflexion sur l'efficacité des sanctions en Syrie	44
Chapitre 1 – L'aggravation de la situation due à l'immobilisme du Conseil de sécurité	44
Section 1 – Légitimité et efficacité	45
Section 2 – Réforme	46
Chapitre 2 – Objectif et évaluation des sanctions	48
Section 1 – Evolution	48
Section 2- Objectif des mesures restrictives de l'Union européenne	50
Section 3 – Evaluation	52
Sous-section 1 – Méthode d'évaluation de l'efficacité des sanctions	52
Sous-section 2 – Application au cas pratique Syrien	53
Chapitre 3 – Renforcement des mesures restrictives	57
Conclusion	61
Annexe :	63
Bibliographie	65

INTRODUCTION

« En appliquant [les sanctions économiques], ce remède pacifique, silencieux et meurtrier, nul besoin de recours à la force ».

Thomas Woodrow Wilson 1919.

Depuis le début des années 1980, l'Union européenne, n'ayant pas de moyens militaires comparables aux grandes puissances, s'est distinguée dans le paysage international comme un défenseur de la paix et de la stabilité régionale au moyen de l'utilisation de plus en plus systématique de sanctions. Cela lui permet de légitimer son statut d'acteur global sur l'échiquier international¹.

La sanction morale, ce substitut à l'action militaire a un rôle fondamental pour expliquer l'effectivité du droit international en l'absence de police universelle². Il s'agit d'instruments de coercition destinés à obtenir la modification du comportement de leurs cibles lorsque l'Union estime qu'elles violent certains principes juridiques, en sortant du Droit et du domaine de ce qui est acceptable pour la communauté internationale.

La pratique des sanctions de l'Union se divise en deux pôles : d'un côté elle met en œuvre les résolutions décidées au niveau du Conseil de sécurité de l'ONU, et de l'autre, elle impose ses sanctions de manière autonome³. Dans ce dernier cas elles sont qualifiées de mesures restrictives.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous concentrerons uniquement sur les réactions décentralisées à l'illicite car ces dernières constituent des réactions indépendantes de l'appareil juridique que constituent les Nations Unies. Ces mesures ont notamment vocation à être adoptées dans le contexte d'un veto au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'usage de mesures restrictives, avec comme objectif de protéger l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble, n'est pas clairement régulé par le droit international public⁴.

¹ B. DELCOURT, « Au nom de quoi sanctionner et punir », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 n°97, p. 83.

² *Idem*, p.79.

³ C. PORTELA et B. GUIJARRO USOBIAGA, « The EU's sanctions and their contribution to peace », *The EU : A true peace actor ?*, N°23, Mai 2015, p.2.

⁴ C. BEAUCILLON, « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE », European Union Institute for Security Studies, *Occasional paper*, décembre 2012, p.30.

Ni universellement admise, ni explicitement proscrite, il est nécessaire de manipuler cette pratique de l'Union européenne avec attention⁵.

Afin d'illustrer cette pratique, notre analyse portera sur la crise syrienne qui a débuté en 2011. Le cas syrien me tient particulièrement à cœur car mes parents ont vécu dans ce pays pendant plusieurs années et cette guerre civile qui suit son cours sans intervention coordonnée de la communauté internationale m'attriste profondément.

La présente étude se divisera en trois parties. En premier lieu nous tâcherons de mettre en place le cadre de mon travail en expliquant brièvement les origines du droit de veto au sein du Conseil de Sécurité et son application dans le cadre des projets de résolution préconisant une intervention en Syrie. Dans cette première partie nous aborderons également l'évolution du conflit syrien ainsi que la gradation des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne.

La seconde partie sera plus théorique ; elle se concentrera sur l'origine, la définition des mesures restrictives, ainsi que sur la façon dont elles sont adoptées et mises en place par l'Union européenne.

Enfin la troisième partie aura un aspect plus analytique. Nous émettrons des hypothèses pouvant bénéficier à la réforme du Conseil de sécurité car ce dernier n'est plus adapté à la résolution de crises de cette ampleur. Nous nous concentrerons par la suite sur l'analyse de l'efficacité des mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie ainsi que sur les améliorations pouvant être apportées au système de sanctions de l'Union européenne.

Bien que les sanctions européennes aient pris une importance grandissante dans la résolution de conflits, il est nécessaire de définir si ces dernières sont encore adaptées et suffisent à changer l'issue d'une crise de façon autonome. Il conviendra, à la fin de cette étude de faire le point à ce propos.

⁵ C. BEAUCILLON, « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE », European Union Institute for Security Studies, *Occasional paper*, décembre 2012, p.30.

PREMIÈRE PARTIE : RAISON D'ÊTRE DES SANCTIONS DÉCENTRALISÉES DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre 1 – Le Conseil de sécurité de l'ONU

L'Organisation des Nations Unies a été fondée en 1945 au sortir de la seconde guerre mondiale et compte actuellement 193 membres⁶. Le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement des relations amicales entre les nations et la résolution des problèmes internationaux sont les principales missions de l'Organisation⁷.

Section 1 – Composition

Le Conseil de sécurité est constitué de quinze membres, dont cinq membres permanents (États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France). Les dix autres membres sont élus par l'Assemblée générale pour une période de deux ans, en tenant 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* »⁸. Une méthode pour l'attribution de ces sièges s'est dégagée : on en attribue trois à l'Afrique (actuellement⁹ : l'Angola, le Tchad et le Nigéria), deux à l'Asie (la Malaisie et la Nouvelle-Zélande), deux à l'Amérique latine (le Venezuela et le Chili), deux à l'Europe (l'Espagne et la Lituanie) et finalement un siège pour l'Europe orientale (la Jordanie)¹⁰.

Une spécificité propre au changement des membres non permanents s'est dégagée afin que ces dix États ne soient pas remplacés au même moment. C'est ainsi que ce changement se fait en deux phases. Tous les ans, on procède à la réélection de cinq des dix membres permanents. C'est ainsi que la Lituanie, le Tchad, le Chili, la Jordanie et le Nigéria maintiendront leurs sièges non permanents au Conseil jusqu'à la fin de l'année 2015 et l'Espagne, l'Angola, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et le Venezuela, élus en Octobre 2014, conserveront pour leur part leur siège jusqu'à la fin de l'année 2016.

⁶ <http://www.un.org/fr/members> (20 avril 2015).

⁷ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, approuvée par la loi du 14 décembre 1945, M.B., 1er janvier 1946, p. 1, art. 1^{er}.

⁸ Charte des Nations Unies, Art. 23§1.

⁹ Juin 2015.

¹⁰ R. KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2008, p.148 ; <http://www.un.org/fr/members> (20 avril 2015).

Par ailleurs, afin d'assurer une rotation efficace, ces derniers ne seront pas immédiatement rééligibles après leur mandat¹¹.

Chaque membre du Conseil de sécurité se fait représenter par un délégué au sein de cet organe.¹² Ceci se distingue de la représentation au sein de l'Assemblée générale puisqu'en vertu de l'article 9§2, les membres de l'Assemblée générale peuvent avoir jusqu'à 5 représentants¹³.

Enfin, en ce qui concerne la nomination du Président, l'article 30 de la Charte dispose que le Conseil de sécurité dresse son règlement intérieur dans lequel il arrête le mode de désignation de son Président. C'est ainsi que la présidence du Conseil est assurée à tour de rôle pendant un mois, suivant l'ordre alphabétique anglais des noms des États Membres¹⁴.

Section 2 – Fonctions et Pouvoirs

Les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité sont régis par les articles 24-26 de la Charte.

Le Conseil de sécurité constitue l'organe dont la responsabilité principale est le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁵. L'action du Conseil est néanmoins limitée par les buts et principes des Nations Unies énoncés dans les articles 1 et 2. Ses fonctions sont contenues dans les chapitres VI, VII, VIII et XII et peuvent être résumées de cette manière : « *Le Conseil de sécurité est compétent au premier chef pour constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression. Il invite les parties à un différend à le régler par des moyens pacifiques et recommande les méthodes d'ajustement et les termes de règlement qu'il juge appropriés. Dans certains cas, il peut imposer des sanctions, voire autoriser l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* »¹⁶.

Section 3 – Vote

En vertu de l'article 27§1, chaque membre du Conseil possède une voix. Les décisions concernant les questions qualifiées de procédurales¹⁷ sont adoptées au moyen d'une majorité de 9 voix sur 15¹⁸. Pour toutes les autres questions, que nous qualifierons « de

¹¹ Charte des Nations Unies, Art. 23§2.

¹² Charte des Nations Unies, Art. 23§3.

¹³ R. KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, op. cit., p.148.

¹⁴ <http://www.un.org/fr/sc/presidency/> (2 mai 2015).

¹⁵ *ABC des Nations-Unies*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p.8.

¹⁶ <http://www.un.org/fr/sc/> (20 avril 2015).

¹⁷ Création d'un organe subsidiaire ou établissement d'un règlement intérieur

¹⁸ Charte des Nations Unies, Art. 27§2.

fondamentales », la majorité requise est de 9 votes sur 15, sans préjudice du vote négatif d'un des 5 membres permanents¹⁹. La Cour internationale de Justice a donné une interprétation de ce vote dans l'affaire de la Namibie en 1971. Elle estime qu'une abstention ne constitue pas un vote négatif, et qu'il faut qu'un membre permanent vote contre la proposition pour que cela empêche la prise de décision²⁰. En effet, pour que l'utilisation du veto puisse être comptabilisée, il faut qu'il y ait 9 voix en faveur de la décision à adopter. Dans le cas où il n'y a pas 9 voix en faveur de la décision et qu'un membre permanent s'y oppose, cela ne constituera pas l'utilisation du droit de veto. En conclusion, tout vote négatif d'un membre permanent n'est pas comparable à un veto²¹.

Sous-section 1 – Origine du droit de veto

Le droit de veto a été pensé en février 1945 par « les Trois Grands » (États-Unis, Royaume-Uni et URSS) à la conférence de Yalta²². Il fut homologué à la conférence de San-Francisco en avril 1945 afin que les cinq grandes puissances (incluant la Chine et la France) puissent bénéficier de ce veto²³.

A l'origine, dans le cadre de la Société des Nations (ancêtre de l'ONU), la règle de vote était l'unanimité. Tout pays pouvait empêcher l'adoption d'une décision en votant contre celle-ci. En 1945, l'innovation fut de restreindre ce droit de veto aux cinq puissances, et d'en déposséder les autres²⁴.

Ce droit de veto peut être utilisé dans l'adoption de résolutions sur des questions non procédurales. De surcroît, il peut aussi l'être dans le cadre de la qualification de la question (procédurale ou non) - on parle alors de double veto - et finalement dans le cadre de la levée de sanction ou d'un régime précédemment établi, on parle ainsi de veto renversé²⁵.

Ce droit a souvent été remis en cause et notamment dénoncé comme allant à l'encontre des principes démocratiques, et contraire au principe de l'égalité souveraine des états sur lequel est basée l'organisation des Nations Unies. C'est ce qu'a déclaré l'Argentine lors de la deuxième session de l'Assemblée générale lorsqu'elle propose « *la convocation d'une*

¹⁹ Charte des Nations Unies, Art. 27§3.

²⁰ R. KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, op. cit., p.149.

²¹ *Ibidem*.

²² G. DAY, *Le droit de veto dans l'organisation des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1952, pp. 46-49.

²³ *Ibidem*.

²⁴ R. KOLB, *Introduction au droit des Nations Unies*, op. cit., p.149.

²⁵ *Idem*, p. 151.

conférence générale en vertu de l'article 109 de la Charte pour l'amendement du droit de veto »²⁶.

Au fil des années, ce droit de veto continue d'être décrié. De nombreux États réclamaient une réforme du Conseil de Sécurité et une révision du système de veto. Ils déclaraient que ce droit avait été concédé en raison du contexte historique de l'époque²⁷ et comme inadéquat face aux nouveaux impératifs de la situation géopolitique²⁸.

Les cinq puissances mondiales se justifiaient quant à elles en soutenant qu'elles avaient de grandes responsabilités et qu'elles finançaient majoritairement les opérations du Conseil²⁹.

Malgré ces remises en cause, le système du droit de veto n'a toujours pas été réformé.

Sous-section 2 – Utilisation dans le temps

Le droit de veto a été mis en application 266 fois entre 1946 et fin 2012. Il a été utilisé pour la première fois le 16 février 1946 par l'URSS concernant le stationnement de ses troupes en Iran³⁰. Par la suite, l'URSS constituera le principal utilisateur de l'outil avec un usage à 126 reprises. Les États-Unis en ont usé 82 fois, le Royaume-Uni 32 fois, la France 18 fois et la Chine 6 fois³¹. Dans les premières décennies, le veto était régulièrement utilisé dans le cadre d'admission de nouveaux membres, principalement issus de la décolonisation. Par la suite, son application se traduira surtout dans le cadre de conflits géopolitiques, notamment lors de l'utilisation par les États-Unis pour protéger Israël au Moyen-Orient mais aussi lors de son intervention en Irak³².

Hormis le cas de l'Irak, le droit de veto a été utilisé beaucoup moins que précédemment. La Russie en fit usage à l'encontre de résolutions concernant chronologiquement Chypre en

²⁶ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 94.

²⁷ U.N.Doc A/48/PV.64, 24 décembre 1993.

²⁸ U.N.Doc A/48/264, 20 juillet 1993.

²⁹ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., p. 95.

³⁰ U.N.Doc S/2004/313, 21 avril 2004.

³¹ http://www.un.org/fr/documents/sc_vetos.shtml (21 avril 2015).

³² O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., pp. 95-97.

2004, Myanmar en 2007³³ et le Zimbabwe en 2008³⁴ en compagnie de la Chine et finalement concernant la Géorgie en 2008³⁵.

Ces vetos du 21^{ème} siècle nous amènent inévitablement aux trois projets de résolution concernant la Syrie. Le premier a été soumis au Conseil le 4 février 2011, il a recueilli neuf voix positives, quatre abstentions et le veto de la Chine et de la Russie³⁶. Cela marque le premier échec de la volonté d'intervention de l'ONU dans le cadre de la guerre civile syrienne. Un second projet fut proposé le 4 février 2012 avec malheureusement la même issue³⁷.

Une dernière tentative des membres de l'ONU eut lieu en juillet 2012. Ban Ki-Moon avait notamment déclaré le 30 juin 2012 en prévision du vote : *« qu'il incombait désormais au Conseil de sécurité de procurer l'appui nécessaire et d'exercer une pression constante, cohérente et efficace sur tous les intéressés pour obtenir que soient respectées ses décisions et pour créer les conditions propices au succès d'une solution politique telle qu'envisagée par le Groupe d'action »*³⁸. L'issue de ce vote ne fut à nouveau pas concluante : onze votes positifs, deux abstentions de la part de l'Afrique du Sud et du Pakistan, et à nouveau le veto de la Chine et de la Russie. La représentante des États-Unis déclarait notamment que : *« ces vetos sont déplorables »*, son homologue français déclarait pour sa part : *« Ce troisième veto signifie une fois pour toutes qu'il n'y aura pas de conséquences au non-respect par le régime syrien de ses obligations »*³⁹.

L'inaction répétée des Nations Unies a ouvert la porte aux sanctions décentralisées de la part de l'Union européenne et des États-Unis entre autres.

Chapitre 2 – Cas pratique de la Syrie

Section 1 – Historique

Le 15 mars 2011, dans la mouvance du printemps arabe, des manifestations anti-régime voient le jour. La population réprimée par le régime en place réclame plus de libertés et le respect de la démocratie. Le mouvement se transforme rapidement en conflit opposant deux

³³ U.N.Doc S/2007/14, 12 janvier 2007.

³⁴ U.N.Doc S/2008/447, 11 juillet 2008.

³⁵ U.N.Doc S/2009/310, 15 juin 2009.

³⁶ <http://www.un.org/press/en/2011/sc10403.doc.htm>. (23 avril 2015).

³⁷ <http://www.un.org/press/fr/2012/CS10536.doc.htm>. (23 avril 2015).

³⁸ <http://www.un.org/press/fr/2012/CS10714.doc.htm>. (23 avril 2015).

³⁹ *Ibidem*.

camps armés : d'un côté l'armée régulière supportant le régime en place de Bachar el-Assad, et de l'autre, l'armée syrienne libre (ASL). Cette guerre interne a causé la mort de 220.000 personnes, dont 76.000 rien qu'en 2014⁴⁰. Elle a valu à ce pays la réprobation et la condamnation de la communauté internationale⁴¹.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a déposé plusieurs projets de résolution afin de condamner le régime en place : le 4 octobre 2011⁴², le 4 février 2012⁴³ et le 19 juillet 2012⁴⁴. Comme nous l'avons vu, ces trois projets se sont soldés par un veto de la part de la Fédération de Russie et de la Chine. La communauté internationale dans son ensemble étant incapable de prendre des sanctions à l'encontre du régime, les sanctions dites individuelles ont pris le pas sur les sanctions collectives. L'Union européenne a ainsi pris ses responsabilités en adoptant une série de sanctions économiques, avec comme objectif le retour à une situation de respect des droits de l'homme dans ce pays⁴⁵. Avant d'évoquer ces sanctions, revenons sur le cadre juridique des relations entre la Syrie et l'Union européenne précédant cette crise.

L'accord de coopération est l'instrument juridique prédominant des relations entre ces deux entités dotées de la personnalité juridique internationale. Le premier accord, est un accord bilatéral de coopération conclu le 18 Janvier 1977⁴⁶. Il avait comme objectif de : *« promouvoir une coopération globale entre les parties contractantes en vue de contribuer au développement économique et social de la Syrie et de favoriser le renforcement de leurs relations »*.

Les parties, souhaitant approfondir leurs relations, mirent en place un accord d'association le 19 octobre 2004. Ce dernier comporte 3 pans : un pan politique, un pan économique et une coopération sociale et culturelle. L'U.E. a signé l'accord le 27 octobre 2009 et attend toujours la signature du gouvernement syrien⁴⁷.

⁴⁰ Chiffre à jour au 12 Mars 2015.

⁴¹ K. ARCHICK et D. MIX, « The United States and Europe: Responding to Change in the Middle East and North Africa », *Current Politics and Economics of Europe*, Volume 24 Issue 1-2, Nova science publishers, New-York 2013, pp. 147-148.

⁴² U.N.Doc S/2011/612, 4 octobre 2011.

⁴³ U.N.Doc S/2012/77, 4 février 2012.

⁴⁴ U.N.Doc S/2012/538, 19 juillet 2012.

⁴⁵ Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J.O.U.E.* L 121, 10.5.2011, p. 11.

⁴⁶ Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *J.O.*, L269 du 27.9.1978, pp. 2-87.

⁴⁷ European Union External Action, *The European Union and Syria*, Bruxelles, 5 février 2015, 131018/1, http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf. (15 avril 2015).

Le maintien de ces relations entre l'Union européenne et la Syrie était notamment marqué par le respect de la Charte des Nations Unies⁴⁸. Celle-ci ayant été bafouée notamment à cause de la violation à maintes reprises des droits de l'homme, l'U.E. n'a pas eu d'autre choix que de réagir. Un diplomate européen a d'ailleurs déclaré en mai 2011 : *« Si quelqu'un réprime son propre peuple de cette façon, répond à des manifestations pacifiques par la force, l'UE ne peut pas rester sans réponse. L'Union européenne est une communauté de valeurs et nous ne pouvons pas rester les bras croisés alors que les droits de l'homme sont violés de manière si brutale dans notre voisinage immédiat »*⁴⁹.

L'U.E. décidera donc via le Conseil de suspendre l'accord de coopération de 1977⁵⁰ ainsi que les programmes de coopération signés avec le Régime de Bachar el-Assad dans le cadre de la politique européenne de voisinage. En réponse à cela, le régime d'Assad va suspendre sa participation et son statut de membre de l'Union pour la Méditerranée. Afin de protéger ses diplomates, l'U.E. va rappeler sa délégation en Décembre 2012 en raison de l'insécurité grandissante⁵¹.

L'U.E. a bien évidemment adopté d'autres mesures restrictives à l'encontre du régime Syrien afin que ce dernier modifie son comportement. Le Conseil a d'ailleurs déclaré en décembre 2014 que l'U.E. condamnait les violations et les abus généralisés et systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrés en Syrie et que l'Union ne ménagera pas ses efforts pour s'assurer que tous les auteurs de ces violations et de ces abus soient tenus responsables de leurs crimes qui constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité⁵². Ces violations des droits de l'homme ont d'ailleurs été répertoriées à de maintes reprises par le Conseil des droits de l'homme à travers des résolutions. La première date du 4 mai 2011 et condamne catégoriquement : *« le recours des autorités syriennes à la violence mortelle contre des manifestants pacifiques et les entraves à l'accès aux soins médicaux, demande instamment au Gouvernement de la République arabe syrienne de mettre immédiatement un terme à toutes les violations des droits de l'homme, de protéger sa*

⁴⁸ Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *op. cit.*, Préambule.

⁴⁹ Thomas Reuters, *L'Union européenne sanctionne le président syrien*, 23 mai 2011, <http://fr.reuters.com/article/idFRPAE74M0SB20110523> (20 avril 2015).

⁵⁰ Décision 2011/523/UE du Conseil du 2 septembre 2011 portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, JO de l'UE L 228/19, 3.9.2011, pp. 19-21.

⁵¹ European Union External Action, *The European Union and Syria*, *op. cit.*

⁵² Council of the European Union, *Council conclusions on Syria*, Bruxelles, 15 décembre 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146257.pdf. (25 avril 2015).

*population et de respecter pleinement tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et la liberté de réunion »*⁵³. Elle appelle également le gouvernement syrien à libérer sans délai tous les prisonniers d'opinion et toutes les personnes détenues arbitrairement et également de s'abstenir de toutes représailles contre les personnes qui ont participé à des manifestations pacifiques.

Les rapports à ce sujet se sont succédés et le dernier en date du 29 juin 2015⁵⁴ condamne notamment les violations persistantes des droits de l'homme, le recours à la violence sexuelle et à la torture dans les centres de détentions, les détentions arbitraires et l'emploi d'armes chimiques.

Section 2 – Mesures restrictives adoptées par l'U.E.

Sous-section 1 – Suspension des accords

Il existe un principe en droit international qui permet à un État d'être dégagé de ses obligations inhérentes au traité qu'il a conclu avec un autre État, dans le cas où ce dernier manque à une obligation conventionnelle découlant de la convention. On retrouve ce principe dans l'article 60 de la Convention de Vienne⁵⁵.

On peut citer la suspension de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne de 1977. Cet accord fut partiellement suspendu en raison du non-respect du préambule de cet accord qui disposait : « *les parties étaient désireuses, en concluant cet accord, de manifester leur volonté mutuelle de maintenir et de renforcer leurs relations amicales dans le respect des principes de la Charte des Nations Unies* »⁵⁶.

La Charte des Nations Unies étant axée sur la promotion et la défense des droits de l'homme, la violation à maintes reprises de ces droits par la Syrie est donc une cause de réévaluation par l'Union européenne de ses relations avec ses partenaires.

L'Union européenne suspendit donc les articles 12,14 et 15 de l'accord de coopération⁵⁷. Elle interdit l'importation de pétrole brut et de produits pétroliers en provenance de Syrie ainsi que

⁵³ U.N.Doc A/HRC/RES/S-16/1, 4 mai 2011.

⁵⁴ U.N.Doc A/HRC/29/L.4, 29 juin 2015.

⁵⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331.

⁵⁶ Décision 2011/523/UE du Conseil du 2 septembre 2011 portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁷ *Idem.*, Art. 1^{er}.

la fourniture, directe ou indirecte, d'un financement ou d'une assistance financière, notamment de produits financiers dérivés, ainsi que de produits d'assurance et de réassurance en lien avec ces produits⁵⁸.

En 2012, l'Union durcit le ton en suspendant également la vente et la fourniture, directe ou indirecte, d'or, de métaux précieux et de diamants dans les interdictions⁵⁹.

Précisons qu'aujourd'hui, contrairement ce qui avait lieu en 1977, l'Union européenne prévoit systématiquement dans ses accords commerciaux ou de coopération une clause sur les droits de l'homme⁶⁰. L'article 96 de l'accord de Cotonou (ACP/CEE) de 2000 constitue un exemple très élaboré de cette clause. L'Union spécifie que ces principes constituent un aspect essentiel des relations avec l'État partenaire, et qu'en cas de non-respect de ces derniers, une suspension de l'accord en découlera⁶¹. Ces clauses de droit de l'homme permettent de formaliser et de réglementer les modalités de suspension des accords⁶².

Sous-section 2 – Mesures additionnelles

En plus de la suspension des relations bilatérales entre l'U.E. et la Syrie, l'Union a décidé de prendre des sanctions autonomes additionnelles à l'encontre de la Syrie. En effet, les lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives précisent que : « *Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut décider de prendre des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures doivent être conformes aux objectifs de la PESC, énumérés à l'article 11 du traité sur l'Union européenne* »⁶³.

Les premières mesures restrictives ont été adoptées en date du 9 mai 2011⁶⁴ et étaient dirigées à l'encontre de la Syrie et des personnes responsables pour les violentes répressions contre la population syrienne. Le Conseil adopta donc en premier lieu un gel des fonds et une

⁵⁸ *Idem.*, Annexe.

⁵⁹ Décision 2012/123/PESC du Conseil datée du 27 février 2012 modifiant la décision 2011/523/UE portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *J.O.U.E.* L 54/18 du 28.2.2012., p. 18.

⁶⁰ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html (23 juin 2015).

⁶¹ R. TINIÈRE et C. VIAL, *Protection des droits fondamentaux dans l'union Européenne: Entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 356.

⁶² A. PELLET, *Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p.440.

⁶³ Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E, document 15114/05 du Conseil daté du 2 décembre 2005, p.4.

⁶⁴ Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *op. cit.*, p.11.

restriction d'accès au territoire à l'encontre de treize individus. On peut souligner que le Président Bachar el-Assad n'était pas visé personnellement par ces premières sanctions⁶⁵.

Le Conseil n'ayant noté aucune amélioration dans l'attitude du régime syrien après l'imposition de ces mesures, décida le 23 mai 2011, d'étendre cette liste à vingt-trois personnalités, incluant cette fois la famille Assad⁶⁶. Cette liste passa à soixante-six personnalités et entités le 2 septembre 2011⁶⁷, à cent-septante-neuf individus et cinquante-trois entités en mai 2013⁶⁸ et à deux-cent-onze individus et soixante-trois entités en décembre 2014.

On constate que la liste des mesures restrictives mise en place n'a cessé d'être modifiée depuis le début de cette guerre civile. Les sanctions s'étendirent d'une restriction d'accès au territoire ainsi que le gel des fonds à une interdiction d'importer du pétrole brut, la suspension des investissements de la part de la Banque européenne d'investissement et la suspension des importations d'or et de métaux. La Banque de Syrie fut également mise sur la liste car elle était accusée de fournir des services aux personnalités visées par les sanctions. Finalement une interdiction sur l'export de produits de luxes et de technologie fut décidée afin de freiner la répression interne⁶⁹.

En 2013, l'U.E. a décidé de lever l'embargo sur les armes notamment afin de pouvoir fournir des armes à la Coalition Nationale Syrienne, la principale plate-forme de l'opposition⁷⁰.

Le régime de sanctions a été mis à jour pour la dernière fois le 29 mai 2015⁷¹. Il proroge les mesures restrictives jusqu'au 1^{er} juin 2016 et modifie certains éléments par rapport à la décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 qui constitue la liste exhaustive des mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie qui avait déjà été modifiée en 2014 par la décision 2014/309/PESC. Cette modification concerne l'ajout d'une nouvelle personne sur la liste noire. Cette décision met également à jour les informations de dix personnes inscrites sur la liste personnes figurant dans l'annexe de la décision 2013/255/PESC.

⁶⁵ Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *op. cit.*, Art. 3,4 et annexe.

⁶⁶ Décision 2011/302/PESC du Conseil du 23 mai 2011, *J.O.U.E.* L 136 du 24.05.2011, Art. 1 et annexe.

⁶⁷ Décision 2011/522/PESC du Conseil du 2 septembre 2011, *J.O.U.E.* L 228 du 3.09.2011, Art. 1 et annexe.

⁶⁸ Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013, *J.O.U.E.* L 147 du 1.06.2013, Art. 1 et annexe.

⁶⁹ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *Epic issue paper*, N°76, November, Bruxelles, European policy centre, 2013, p. 21.

⁷⁰ Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013, *op. cit.*, Considérant 1.

⁷¹ Décision 2015/837/PESC du Conseil du 28 mai 2015, *J.O.U.E.*, L 132 du 29.05.2015, p.82.

DEUXIÈME PARTIE – FONDAMENT DES MESURES DÉCENTRALISÉES DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre 1 – Qualification et champs d'application des sanctions

Section 1 - Evolution des sanctions

Au fil des années nous avons pu noter une évolution dans l'application des sanctions. A l'origine, ces dernières étaient majoritairement dirigées contre un État ou une organisation dans leur ensemble comme outil de politique étrangère. Au niveau des États, on ne faisait ainsi pas la différence entre population et appareils gouvernementaux mais on visait l'État dans sa globalité. Une évolution étant survenue, l'objectif fut désormais de viser des personnes et entités autres que les sujets originels du droit international. Désormais, elles sont qualifiées de « smart sanctions » ou de sanctions ciblées car elles ont comme cible des acteurs non étatiques (individuels, groupes ou entreprises) et/ou des secteurs économiques ou des produits spécifiques⁷².

L'objectif était donc de façonner ces mesures restrictives afin de maximiser leur impact sur les auteurs des violations et de minimiser les dommages collatéraux pour les civils innocents. Le Conseil de sécurité a, en premier lieu, préféré des mesures s'appliquant à l'État qui semblait en être le destinataire naturel. Ces sanctions dites globales avaient pour objectif l'isolement de l'État à l'origine de la menace. Cela était destiné à exercer sur lui une pression assez forte pour l'encourager à modifier son comportement⁷³.

Ces sanctions furent rapidement sous le feu des critiques, d'une part à cause de leur impact humanitaire sur la population civile de l'État sanctionné et d'autre part, en raison de leur efficacité hypothétique. Il pouvait d'ailleurs arriver qu'au lieu de déstabiliser les autorités responsables, les mesures ne renforcent à l'inverse le soutien de la population à son gouvernement. De ce fait, les incidences tant économiques qu'humanitaires favorisèrent l'adoption de mesures plus ciblées, de nature à réduire les dommages collatéraux pour un rendement au moins équivalent⁷⁴.

⁷² F. GIUMELLI, *The success of sanctions : Lessons learned from the EU experience*, Surrey, Ashgate Publishing Limited, 2013, p.22.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ C. RAPOPORT, « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU », *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet Université Pierre-Mendès-France – Grenoble, Grenoble, 2011, pp.4-5.

L'Union européenne a donc retenu la leçon de ces expériences passées et dès lors impose majoritairement des sanctions ciblées. Dans le cadre des sanctions contre la Syrie, nous pouvons d'ailleurs relever que ces sanctions sont ciblées. Le fait d'adopter ce type de sanction implique pour la majorité d'entre elles une imputation de responsabilités. Afin que l'U.E. ne fasse pas d'erreur sur la personne, elle doit notamment collecter les renseignements suivants sur les personnes : nom, prénom, pseudonymes, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, adresse et numéro de carte d'identité ou de passeport. Pour les groupements et personnes morales, il s'agit des renseignements suivants : la dénomination complète, siège principal, lieu d'immatriculation du siège, date et numéro d'immatriculation du siège. Dans les annexes, nous retrouvons ces informations avec également les motifs et la date d'inscription⁷⁵.

Ces listes peuvent bien évidemment être modifiées à tout moment afin de rajouter ou retirer l'une ou l'autre personne ou entités. Ces derniers doivent être informés des motifs de leur inscription sur les listes noires afin qu'ils puissent le cas échéant s'y opposer ou demander de plus amples informations. Ce principe du contradictoire peut permettre une révision de la décision initiale⁷⁶.

Ces individus ou entités bénéficient également de garanties juridiques. Le Conseil a notamment précisé cela dans de nombreux règlements : « *Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment le droit à un recours effectif et à un procès équitable, ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel. Le présent règlement devrait être appliqué conformément à ces droits.* »⁷⁷.

Toute cette procédure doit être scrupuleusement respectée, car comme nous le verrons, dans le cas contraire, à l'issue du contrôle juridictionnel la décision peut être annulée.

Section 2 – Qualifications des mesures restrictives

Les sanctions ont pour objectif de répondre à l'action d'un tiers contraire aux règles de droit. Jean Salmon nous donne une définition de ces dernières : « *Réaction adoptée unilatéralement*

⁷⁵ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Brussels, June 2012, doc. 11205/12 PESC 716, §21.

⁷⁶ Règlement (UE) No 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011, *J.O.U.E.* L 121 du 10.05.2011, considérant 5, p.1.

⁷⁷ Règlement (UE) No 224/2014 du Conseil du 10 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine, *J.O.U.E.* L 70/ du 11.03.2014, considérant 3, p.1.

ou collectivement par les États contre l'auteur d'un fait internationalement illicite pour faire assurer le respect et l'exécution d'un droit ou d'une obligation»⁷⁸.

L'Union européenne emploie le terme de mesures restrictives pour qualifier dans leur ensemble les sanctions qu'elle impose aux États ou entités qui violeraient le droit international. Nonobstant ce fait, dans le cadre de notre étude, nous préciserons le type de mesure restrictive afin de placer ces sanctions dans le contexte du droit international public.

Ces mesures restrictives autonomes de l'Union européenne peuvent être dissociées en trois pôles : Soit l'Union européenne suspend ses accords de coopération comme décrit dans la première partie, soit elle adopte des contre-mesures, soit elle adopte des mesures de rétorsion. Nous excluons volontairement l'étude des représailles qui impliquent l'emploi de la force car ces dernières ne sont pas utilisées par l'Union européenne dans le cadre de notre étude.

D'une part, nous avons les mesures de rétorsion. La notion de rétorsion s'appose, en droit international, à un comportement inamical de la part d'un État à l'encontre d'un autre. La particularité réside dans le fait que les contre actions entreprises par l'État constituent des mesures licites et donc ne sont pas contraires au droit international⁷⁹.

Ces mesures de rétorsion peuvent être une réponse à un acte internationalement illicite posé par l'État cible et peuvent prendre plusieurs formes. D'une part cela peut constituer la suspension d'un engagement unilatéral décidé par l'État ou l'organisation. On peut notamment citer comme exemple l'octroi de fonds ayant comme objectif l'aide au développement. Pour exemple, cela s'est matérialisé en Syrie par la suspension de la part de la Banque européenne d'investissement de ses opérations de prêt et d'assistance technique⁸⁰. Cela peut également constituer la suspension des relations diplomatiques et/ou le rappel des ambassadeurs⁸¹ comme ce fut le cas en Syrie de la part de l'Italie en aout 2011 et de la France en février 2012⁸².

⁷⁸ JEAN SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 85.

⁷⁹ C.LEBEN, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *Annuaire français de droit international*, volume 28, 1982, p. 14.

⁸⁰ Rapport d'activité annuel de la B.E.I., 2011, p.33, <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar2011fr.pdf> (6 mai 2015).

⁸¹ J. KLABBERS, *International law*, New-York, Cambridge, 2013, p. 168.

⁸² http://www.liberation.fr/monde/2012/02/07/paris-rappelle-son-ambassadeur-en-syrie-pour-consultations_794225. (10 mai 2015).

D'autre part, les contre-mesures sont des réactions contraires au droit, dont l'illicéité se trouve cependant exclue en raison de l'objectif que ces mesures poursuivent. Cet objectif étant la cessation du fait internationalement illicite d'une autre entité et/ou la réparation du dommage causé par cette même action⁸³.

Le projet de la C.D.I sur la responsabilité des États dispose d'ailleurs : « *l'illicéité d'un fait d'un État non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre État est exclue si le fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre État, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier État* »⁸⁴.

Les contre-mesures en droit international sont pourvues d'un régime juridique dont les principaux axes émanent des travaux sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international⁸⁵. La CDI a soumis la légalité des contre-mesures au respect de conditions procédurales et substantielles afin de prévenir les abus.

Les conditions substantielles obligent l'État censeur à demander préalablement à l'État responsable de s'acquitter des obligations qui lui incombent. Le cas échéant, si l'État ne répond pas favorablement à la première requête, il conviendra de notifier à l'État responsable toute adoption de contre-mesure et lui offrir la possibilité de négocier⁸⁶.

Les conditions substantielles seront pour leurs parts analysées dans le cadre du titre à agir de l'Union.

La liste exhaustive des mesures restrictives prise par l'Union se trouve en annexe⁸⁷. La majorité de ces mesures restrictives constituent des contre-mesures car illégales et vont au-delà d'un simple comportement inamical mais sont justifiées par la violation massive et continue des droits de l'homme de la part du régime de Bachar el-Assad. Nous pouvons à titre d'exemple citer les restrictions en matière d'admission et le gel des fonds et des avoirs des personnes physiques et morales.

⁸³ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 13.

⁸⁴ Commission du Droit international, « Projet d'articles adopté à titre provisoire sur la responsabilité internationale des États », *Assemblée générale, cinquante et unième session, 1996, supplément N°10(A/51/10)*, p.158, Art.30.

⁸⁵ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite(2001), adopté par la Commission à sa 53^{ème} session (2001), et soumis à l'assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite Session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II.

⁸⁶ P-E. DUPONT, « Le cadre normatif international des sanctions unilatérales : le droit international contemporain », *Géostratégiques N°40*, 2013, p.87.

⁸⁷ Annexe N°1.

Chapitre 2 – Concept et cadre juridique

Section 1 – Raison d’être et évolution au sein de l’U.E.

Le terme de mesures restrictives est une expression issue de la pratique qui évoque les diverses restrictions que l’Union européenne impose aux tiers, l’utilisation de ce terme n’ayant été que très récemment consacré et défini en droit positif de l’Union européenne⁸⁸.

Le titre IV de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (T.F.U.E.) : « *Les mesures restrictives* », est la première consécration de l’expression en droit primaire de l’Union. Elle est apparue avec le traité de Lisbonne en 2009 et son article unique dispose : «

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.

3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridique »⁸⁹.

Cet article représente la réglementation la plus récente de la pratique de l’U.E. en la matière. Un élément essentiel ressort de cette disposition. Les mesures restrictives sont catégoriquement adoptées au moyen d’une décision prise dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l’Union européenne.

Ces décisions sont ensuite mises en œuvre en accord avec l’alinéa 1 in fine en fonction des compétences dévolues à l’Union. D’un point de vu matériel ces mesures restrictives abritent les cas dans lesquels il a été décidé de suspendre ou d’amenuiser les relations économiques de

⁸⁸ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.4.

⁸⁹ Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, Art 215.

l'Union avec un pays tiers⁹⁰, ou bien de dicter des contraintes à des individus⁹¹. Les mesures restrictives sont donc des moyens que l'Union européenne met en œuvre uniquement dans le cadre de ses relations extérieures⁹².

Le service européen d'action extérieure de l'Union européenne publie constamment une liste à jour des mesures restrictives de l'U.E. en vigueur⁹³.

Cet outil cher à la Communauté, trouva sa source et marqua l'évolution significative des pratiques des communautés en matière de mesures restrictives au début des années 80 avec l'adoption de mesures à l'encontre de l'URSS suite à son intervention dans la crise polonaise et de l'Argentine pour son implication dans la crise des Malouines⁹⁴. Ce principe repose sur l'adoption d'une décision politique ordonnant des mesures restrictives en premier lieu, suivie par la suite d'une multitude d'actes d'application pouvant être aussi bien communautaire que nationaux⁹⁵.

C. Beaucillon, dans son ouvrage sur les mesures restrictives, nous retrace l'évolution de l'Union dans sa politique étrangère et de sécurité commune⁹⁶. Avant l'adoption de Maastricht, aucune compétence explicite en matière de PESC n'existait. La Communauté menait une politique de sanctions à l'encontre des États tiers au moyen d'une concertation entre États membres sur base de l'article 297 devenu article 347 T.F.U.E., puis la Communauté avait la possibilité de prendre des mesures dans le cadre de la politique commerciale commune sur base de l'article 133 devenu l'article 207 T.F.U.E.⁹⁷.

Ce modèle binaire de sanctions fut consacré en 1986 par l'acte unique européen et évolua bien évidemment au fil des années à travers les différents traités constitutifs de Maastricht à Lisbonne.

Le traité sur l'Union européenne, plus connu sous le nom de traité de Maastricht, a mis en place une Union européenne s'appuyant sur 3 piliers : Les Communautés, la PESC et la justice et affaires intérieures(JAI).

⁹⁰ Art 215§1 T.F.U.E.

⁹¹ Art 215§2 T.F.U.E.

⁹² C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p.5.

⁹³ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (15 mai 2015).

⁹⁴ A. PELLET, *Union européenne et droit international*, op. cit., p.431.

⁹⁵ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p.14.

⁹⁶ *Idem*, pp.17-18.

⁹⁷ A. PELLET, *Union européenne et droit international*, op. cit., pp.431-432.

Ce traité a introduit un article 228 A qui dispose : « *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* ». Cet article constitue un ajout à l'article 224 du T.C.E et renvoie à deux catégories d'actes : les positions communes et les actions communes. Ces derniers instaurent une parcelle claire entre le premier et second pilier. Les mesures sont décidées dans le cadre de la PESC et mis en œuvre au travers d'une action de la Communauté. L'article 73 G pour sa part permet au Conseil de prendre les mesures nécessaires en matière de mouvement capitaux et de paiements lorsque qu'une action de la Communauté est jugée nécessaire. Si le Conseil n'agit pas, un État membre pourra prendre de telles mesures en cas d'urgence ou pour des motifs politiques graves⁹⁸.

Ce traité n'a donc pas seulement modifié les traités existants mais a également jeté les bases du T.U.E. et plus spécifiquement la définition des actes juridiques propres à la PESC⁹⁹. On les retrouve aux articles J.2 pour les positions communes¹⁰⁰ et J.3 pour les actions communes¹⁰¹. A l'article J.8 nous retrouvons également la fonction du Conseil européen qui définit les principes et orientations générales de la PESC. Le Conseil prend pour sa part les décisions nécessaires à l'unanimité concernant la mise en œuvre des orientations générales du Conseil européen¹⁰².

Le traité d'Amsterdam¹⁰³ n'a pas apporté de grands bouleversements dans le cadre des mesures restrictives. Il a revu la numérotation du titre V du T.U.E. relatif à la PESC, amélioré la définition des actions communes et des positions communes et érigé la position commune comme instrument juridique favori pour adopter des mesures restrictives à l'encontre de tiers. Concernant les articles 228A et 73G, ils deviennent respectivement les articles 301 et 60 du T.C.E.¹⁰⁴.

⁹⁸ Le traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992, Article 73G.

⁹⁹ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., pp.17-18.

¹⁰⁰ Article J.2 T.U.E. (Maastricht).

¹⁰¹ Article J.3 T.U.E. (Maastricht).

¹⁰² Article J.8 T.U.E. (Maastricht).

¹⁰³ Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} 1999.

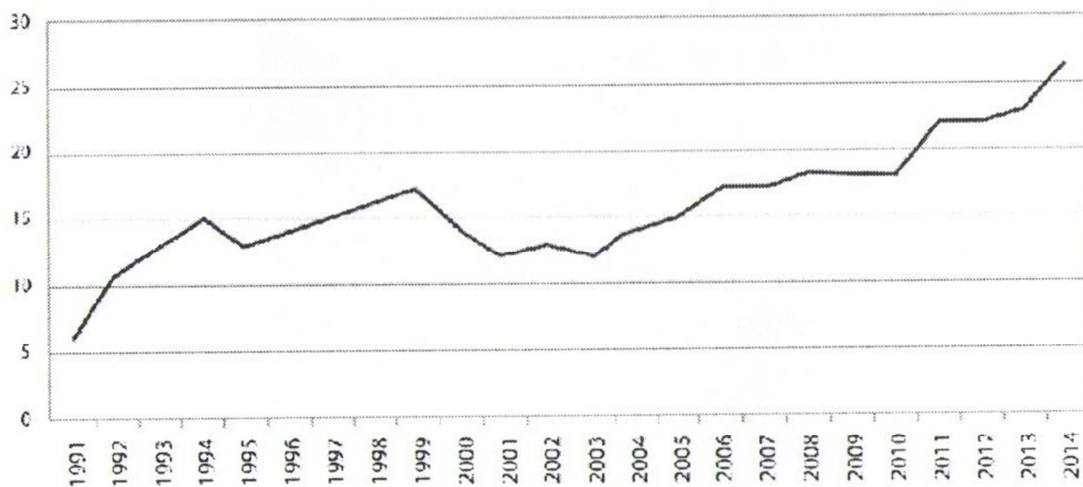
¹⁰⁴ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., pp.17-18.

Le traité de Nice¹⁰⁵ n'apportera pas de modifications aux mesures restrictives.

L'ultime modification à ce jour du droit primaire européen est venue du traité de Lisbonne¹⁰⁶. Ce traité change le visage européen en supprimant la Communauté européenne pour la naissance de l'Union européenne. Le traité sur la Communauté européenne est renommé traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.). L'Union repose donc désormais sur deux traités constitutifs le T.U.E. et le T.F.U.E.

Nous pouvons relever que l'ancien article 60 T.U.E. devient l'article 75 T.F.U.E. et fait maintenant exclusivement référence à la prévention du terrorisme et de ses activités connexes. L'article 301 du T.C.E. devient l'article 215 du T.F.U.E. et comme dit précédemment devient le seul article du titre IV, intitulé les mesures restrictives, cet article consacrant donc la première fois ce terme.

Graphique N°1 marquant l'évolution du nombre de mesures restrictives autonomes de l'U.E.¹⁰⁷ :



Nous voyons bien qu'au fil des années, les mesures restrictives de l'Union européenne ont évolué pour se cristalliser et devenir une coutume à part entière de l'organisation supranationale¹⁰⁸. Ce procédé a été introduit par la collectivité des États membres à la suite de la crise en Pologne et a été développé par la Commission et le Conseil afin que ce dernier puisse être systématisé au fil de l'entrée en vigueur des traités. Nous voyons que l'Union

¹⁰⁵ Signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

¹⁰⁶ Signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

¹⁰⁷ C. PORTELA et B. GUIJARRO USOBIAGA, « The EU's sanctions and their contribution to peace », *The EU : A true peace actor ?*, op. cit., p.2.

¹⁰⁸ Graphique N°1.

européenne au fil des révisions s'est adaptée aux problématiques actuelles afin de rendre ces mesures le plus efficace possible, citons à cet égard l'article 75 T.F.U.E. qui fait maintenant expressément référence au terrorisme¹⁰⁹.

Depuis 1992, l'Union européenne a imposé des mesures restrictives à trente-cinq reprises dans le but de résoudre des conflits, promouvoir la démocratie, contrer la prolifération d'arme de destruction massive, assister les transitions post conflit et contrer le terrorisme. Nous voyons que l'Union européenne intervient dans tout type de situations avec cinq motifs bien définis. La catégorie privilégiée lors de l'imposition de mesures restrictives est la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, le Conseil utilisant cette dénomination pour viser les Chefs d'États usant de régimes totalitaires ou brutaux, citons à cet égard la Guinée, la Birmanie et le Zimbabwe. La catégorie arrivant en seconde position est la transition post conflit, la solution au problème étant l'établissement d'un nouveau régime démocratique, ce dernier souvent mis à mal par des acteurs politiques préférant le chaos ambiant et essayant de remettre en place l'ancien régime à la démocratie. Le printemps arabe est un bon exemple de ces situations.

Ci-après un tableau récapitulatif des mesures restrictives prises par l'Union européenne¹¹⁰ :

Résolution de conflits	Promotion de la démocratie	Non-prolifération d'arme de destruction massive	Transitions post conflit	Contre-terrorisme
Afghanistan 1996-99, Comores en 2008, RDC 1993-2003, RFY 1996-98, Indonésie 1999-2000, Libye 2011, Syrie depuis 2011, Soudan 1994-2004, Transnistrie 2003-10, États-Unis depuis 1996.	Biélorussie depuis 1998, Chine depuis 1989, Côte D'Ivoire 2010-12, Guinée 2009-11, Guinée-Bissau depuis 2012, Birmanie depuis 2012, Nigeria 1993-1999, Soudan 2004-05, Syrie 2011-2015, Ouzbékistan 2005-09, Zimbabwe 2003-10.	Iran depuis 2007, Lybie 1999-2004.	Bosnie-Herzégovine 2001-06, Côte d'Ivoire depuis 2012, Egypte depuis 2011, Macédoine 2001-09, Guinée depuis 2011, TPIY 2001-11, Libye depuis 2011, Tunisie depuis 2011, Zimbabwe 2010.	Libye 1999-2004, Liste Terroriste depuis 2003.

¹⁰⁹ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., pp. 20-22.

¹¹⁰ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », op. cit., pp. 5-6.

Section 2 – L'Union européenne en tant que sujet du droit international

Afin de pouvoir adopter valablement des contre-mesures à l'encontre des États ou des organisations internationales, l'U.E. doit être un sujet du droit international. Elle doit également détenir la personnalité juridique internationale afin d'avoir la capacité requise pour ce faire.

Sous-section 1 – La nature spécifique de l'Union

Dans le cadre de notre étude, il est nécessaire de définir si on classe l'Union européenne parmi l'État ou l'organisation internationale.

A l'origine, après la seconde guerre mondiale, Winston Churchill appelait à la création des « États-Unis d'Europe ». Robert Schuman en 1950, proposait aux États européens de réaliser « *les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix* »¹¹¹.

Bien que ces déclarations aient marqué la construction européenne, il est nécessaire d'analyser si l'Union européenne se rapproche plutôt de l'État fédéraliste ou plutôt de l'organisation internationale.

Si nous résumons les caractéristiques de l'Union, nous pouvons affirmer que : « *L'UE constitue une entité autonome dotée de droits souverains et d'un ordre juridique indépendant des États membres, qui s'impose tant aux États membres qu'à leurs ressortissants dans les domaines relevant de la compétence de l'UE.* »¹¹².

D'une part, le point commun que l'U.E a avec les organisations internationales, est qu'elle est née d'un traité international. Citons aussi la compétence d'attribution de l'Union qui nous renvoie au principe de spécialité des organisations internationales, une construction interne dans laquelle les organes interétatiques continuent à tenir un rôle clé¹¹³. D'autre part, le fait que les États membres aient renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de l'U.E, rapproche celle-ci d'un État fédéraliste mais les compétences de l'U.E sont néanmoins limitées à certains domaines et aux objectifs fixés par le traité. En conséquence l'U.E ne

¹¹¹ B. DETALMINIL, L'Union européenne : une organisation supranationale, Comment définir l'UE d'aujourd'hui ? Comment analyser sa nature ?, 2007, <http://www.taurillon.org/L-Union-europeenne-une-organisation-supranationale>.

¹¹² K. DIETER BORCHARDT, *L'ABC de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010, p. 34.

¹¹³ C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 2013, p.84

détient ni une autonomie complète, ni la faculté de se doter de nouvelles compétences et ne peut dès lors pas être considérée comme un État fédéraliste¹¹⁴.

En conclusion, nous pouvons affirmer que l'U.E n'est ni État fédéraliste, ni une organisation internationale à part entière mais une organisation supranationale¹¹⁵. Dans le cadre de ce mémoire, nous nous rattacherons à la thèse internationaliste, qui considère comme sujet primaire de Droit l'État et comme sujet dérivé l'organisation internationale. L'Union européenne ne pouvant être considérée comme un État, doit ainsi être considérée comme une organisation internationale¹¹⁶.

Sous-section 2 – Personnalité juridique

La capacité de conclure des traités, d'établir des relations officielles et de prendre part aux dispositifs particuliers de la responsabilité internationale est indubitablement liée à la personnalité internationale¹¹⁷.

Avant le traité de Lisbonne, des controverses existaient à propos de la personnalité juridique de l'Union. Néanmoins, les Communautés européennes (CECA, CEEA, et CE) détenaient une forme de personnalité tant dans le droit Communautaire que dans le droit international. En droit communautaire, les Communautés détenaient la personnalité juridique car elles avaient le droit de conclure et de négocier des accords à l'intérieur de la Communauté¹¹⁸.

En droit international, la personnalité des Communautés s'exprimaient principalement par la capacité de celles-ci à conclure des accords avec des organes, des institutions et même des États. Les Communautés détenaient aussi le pouvoir de signer des traités notamment dans les relations proches qu'elles entretenaient avec d'autres Organisations ou États¹¹⁹.

Cette personnalité juridique de l'Union a été définitivement consacrée avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'article 47 du T.U.E. dispose expressément que : « *L'Union a la personnalité juridique* ». La personnalité juridique interne est évoquée dans l'article 335 T.F.U.E. et sa personnalité juridique internationale est reconnue dans l'article 218 T.F.U.E.

¹¹⁴ K. DIETER BORCHARDT, *L'ABC de l'Union européenne*, op. cit., p. 34.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p.84.

¹¹⁷ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, op. cit., p. 27.

¹¹⁸ Traité instituant la Communauté européenne signé à Rome le 25 mars 1957, Art. 281.

¹¹⁹ J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 79-84.

Section 3 – Titre à agir de l'Union

Lorsque l'U.E. adopte des mesures de rétorsion, il suffit qu'elle ait la capacité juridique. En revanche, en ce qui concerne les contre-mesures, l'Union doit également avoir un intérêt à agir. Elle doit être victime d'un fait illicite initial comme l'atteinte à des droits individuels ou à des droits communs. Dans la première situation, le fait illicite initial affecte les droits détenus par un sujet *ut singuli*, et dans la seconde l'obligation violée est d'intérêt commun et concerne plusieurs sujets, voir même l'entièreté de la communauté internationale¹²⁰. Dans le cadre des sanctions à l'égard de la Syrie, nous verrons qu'elles sont la conséquence à l'atteinte à l'intérêt commun par un tiers, c'est la raison pour laquelle nous nous limiterons à l'étude de ce dernier cas.

Sous-section 1 – Violation de l'obligation

Afin que l'organisation ait la qualité pour prendre des contre-mesures contre un tiers, il faut que ce dernier, ainsi que nous l'avons dit, ait porté atteinte à un intérêt commun. Cette atteinte se matérialise dans la violation d'obligations *erga omnes* qui, comme l'a énoncé la Cour Internationale de Justice dans l'arrêt *Barcelona Traction* sont dues à la communauté internationale dans son ensemble¹²¹, soit en transgressant des obligations *erga omnes partes* qui, elles, sont dues à un groupe de sujets plus restreint, comme des États ou organisations parties à un traité multilatéral¹²².

Dans le cadre de notre exposé, il n'est pas nécessaire de différencier les obligations faisant parties du *jus cogens* qui est : «une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États 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 »¹²³ (car elles sont forcément *erga omnes*) et celles qui sont uniquement *erga omnes* car dans les 2 cas, les destinataires de ces obligations auront la qualité pour prendre des contre-mesures¹²⁴.

En plus de la nature de l'obligation méconnue, il faut que la violation de l'obligation en question ait une qualité singulière qui permette de consacrer l'intérêt à agir qu'a

¹²⁰ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, op. cit., pp. 147-148.

¹²¹ C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, (Nouvelle requête : 1962), 2^e phase, 5 février 1970, (Belgique c. Espagne), Rec. C.I.J., 1970, p.3, §33.

¹²² F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, op. cit., pp. 190-192.

¹²³ Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, op. cit., art. 53.

¹²⁴ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, op. cit., pp. 201-203.

l'organisation. Soit l'organisation est lésée, soit elle ne l'est pas. Dans le cadre des contre-mesures à l'encontre de la Syrie de la part de l'Union européenne, nous pouvons affirmer que l'U.E. réagit à la violation d'obligations *erga omnes* et que cette dernière n'est pas lésée. Nous nous concentrerons donc uniquement sur ce titre-là¹²⁵.

Sous-section 2 – Titre à agir de l'organisation non-lésée

Lorsque l'organisation n'est pas singulièrement atteinte par la violation, ou que la violation de l'obligation n'est pas : « *de nature à modifier radicalement la situation de tous les autres États et organisations internationales auxquels l'obligation est due quant à l'exécution ultérieure de cette obligation.* »¹²⁶, l'organisation n'est pas présumée lésée. Dans ce cas-là, la C.D.I. affirme que : « *Une organisation internationale autre qu'une organisation lésée est en droit d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale conformément au paragraphe 4 si l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble et si la sauvegarde de l'intérêt de cette communauté dans son ensemble qui soutient l'obligation violée rentre dans les fonctions de l'organisation qui invoque la responsabilité* »¹²⁷. Dans les articles 2 et 3 du T.U.E. l'Union européenne dispose des habilitations requises afin d'invoquer cette responsabilité.

La C.D.I. fait référence à une organisation invoquant la responsabilité d'une autre organisation. Mais le cas épineux reste celui où un État viole une obligation *erga omnes* et qu'une organisation internationale entend y répondre. Il existe un premier élément de réponse dans l'article 57 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité internationale des organisations internationales¹²⁸. Ce dernier dispose que : « *Le présent chapitre est sans préjudice du droit de tout État ou de toute organisation internationale habilités en vertu des paragraphes 1 à 3 de l'article 49 à invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale et à prendre des mesures licites à l'encontre de celle-ci afin d'assurer la cessation de la violation ainsi que la réparation dans l'intérêt de l'État ou de l'organisation lésés, ou des bénéficiaires de l'obligation violée* ».

Ainsi, il existe une possibilité qu'une organisation internationale adopte des mesures licites à l'encontre d'une autre organisation internationale, mais qu'en est-il des contres-mesures ? Le

¹²⁵ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, op. cit., pp. 224-225.

¹²⁶ A/66/10. « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa soixante-sixième session », A.C.D.I., 2011, vol II, deuxième partie, Art. 43, b, ii, p. 75.

¹²⁷ *Idem*, Art. 49§3, p. 151.

¹²⁸ *Idem*, Art. 57, p. 163.

rapport de la Commission donne dans son commentaire de l'article 57 une réponse à cette question : « *compte tenu du peu de cas dans lesquels des contre-mesures auraient pu être prises par un État ou une organisation internationale non lésés à l'encontre d'une organisation internationale, l'absence de pratique en matière de contre-mesures ne saurait aboutir à la conclusion que des contremesures prises par des États ou des organisations internationales non lésés seraient inacceptables. Il semble donc préférable de laisser également «sans préjudice» la question de savoir si des contre-mesures prises par un État ou une organisation internationale non lésés sont autorisées à l'encontre d'une organisation internationale responsable* »¹²⁹.

De plus, les organisations internationales peuvent prendre des contre-mesures à l'égard d'autres organisations internationales. La question s'est donc posée de savoir dans quelle mesure l'organisation pouvait faire de même à l'encontre d'un État¹³⁰. La C.D.I. a confirmé que l'Union avait bien la possibilité de le faire en précisant notamment que : « *Il convient d'observer que la pratique offre des exemples d'une organisation internationale non lésée adoptant des contre-mesures contre un État prétendument responsable. Voir, par exemple, les mesures prises par le Conseil de l'Union européenne contre la Birmanie/le Myanmar* »¹³¹.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, nous pouvons affirmer que, bien que cela ne fasse pas l'objet d'un consensus, l'adoption de contre-mesures de la part d'une organisation internationale en réaction à la violation d'une obligation *erga omnes* de la part d'un État est admise¹³². L'Union a donc bien un titre à agir en vertu du droit international public lorsqu'elle adopte des contre-mesures en réponse à une violation grave du droit international largement reconnue. Grâce aux traités constitutifs, l'Union européenne a également toutes les aptitudes requises pour promouvoir individuellement ses valeurs sur la scène internationale¹³³.

Section 4 – Typologie matérielle des mesures restrictives

A la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une classification des contraintes pouvant être utilisées contre les États, personnes ou entités privées s'est dégagée. L'U.E. dresse désormais une liste des mesures restrictives sur base de leur objet. Cette classification

¹²⁹ A/66/10. « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa soixante-sixième session », *op. cit.*, Commentaire de l'art. 57§2, p. 164.

¹³⁰ F. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 224-225.

¹³¹ A/66/10. « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa soixante-sixième session », *op. cit.*, Note infrapaginale N°338, p. 164.

¹³² C. BEAUCILLON, « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE », *op. cit.*, p.26.

¹³³ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 329-332.

est essentielle car selon son objet, la mesure devra être mise en place soit par les institutions de l'Union, soit par les États membres¹³⁴. C'est pour cela que dans ses décisions, le Conseil sépare scrupuleusement chaque « type » de mesure. Dans le cadre des sanctions à l'encontre du régime syrien, il y a 8 catégories de mesures qui ont été mises en œuvre¹³⁵ :

- Restrictions à l'exportation et à l'importation ;
- Restrictions en matière de financement de certaines entreprises;
- Restrictions en matière de projets d'infrastructure;
- Restrictions en matière d'appui financier aux échanges commerciaux;
- Restrictions dans le secteur financier;
- Restrictions dans le secteur des transports;
- Restrictions en matière d'admission;
- Gel de fonds et de ressources économiques¹³⁶.

Chapitre 3 – Compétence en droit interne de l'U.E.

Après avoir examiné la capacité de l'Union à prendre des mesures restrictives, nous nous attardons désormais sur les procédés d'adoption et de mise en œuvre des sanctions.

En premier lieu, l'Union européenne doit adopter un acte juridique dans le cadre de la PESC pour imposer des mesures restrictives. La principale question est de savoir qui de l'Union ou de ses membres a la préséance en matière de mesures restrictives.

Section 1 – Base de la compétence et adoption des mesures restrictives.

L'exercice des compétences de l'Union est soumis à trois principes fondamentaux : les principes d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité. Ces trois principes sont repris dans l'article 5 du T.U.E. L'alinéa 2 de cet article dispose que: « *En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ».

La question fondamentale est dès lors de savoir dans quelle catégorie de compétences on doit classer la PESC. Le traité de Lisbonne établit plusieurs types de compétences ; d'une part on

¹³⁴ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., pp. 25-26.

¹³⁵ Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013, *J.O.U.E.* L 147 du 1.06.2013.

¹³⁶ *Idem*, préambule 1.

trouve les compétences exclusives¹³⁷, énumérées de manière limitative, et les compétences complémentaires¹³⁸. D'autre part, on trouve les compétences partagées qui sont détaillées de manière non-exhaustive à l'article 4 du T.F.U.E.¹³⁹.

Bien que la PESC soit mentionnée dans l'article 2§4 du T.F.U.E., on ne la range dans aucune des trois catégories de compétences précitées. En effet, il s'agit d'une compétence particulière qui bénéficie à ce titre d'un régime particulier. Nous reviendrons sur ce régime dans la suite de cette étude.

Sous-section 1 – Bases légales

Il existe trois documents internes à l'U.E. essentiels pour l'adoption des mesures restrictives.

Le premier, intitulé « *Basic principles on the use of restrictive measures* »¹⁴⁰(ci-après « *Basic principles* ») établit que l'Union européenne doit imposer des sanctions pour donner effet aux décisions des Nations Unies. Néanmoins elle peut aussi recourir à ce type de mesure de manière autonome quand cela est nécessaire pour remplir les objectifs de l'U.E. Ce document a notamment introduit les sanctions ciblées¹⁴¹.

Le second document se nomme « *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy* »¹⁴²(ci-après : « *Guidelines* »). Il fut approuvé en 2003 et subit des modifications en 2005, 2009 et 2012. Il contient les informations nécessaires à la création et la mise en œuvre des mesures restrictives ainsi que des informations sur la façon de mettre en œuvre les mesures restrictives et la manière d'évaluer leur efficacité¹⁴³.

Le troisième document, « *EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures* »¹⁴⁴(ci-après : « *EU Best Practices* »), adopté en 2008, se concentre sur les moyens nécessaires à l'identification des individus et des entités dont les avoirs seront gelés. Ce

¹³⁷ Art. 2§1 et 3 T.F.U.E.

¹³⁸ Art. 2§5 et 6 T.F.U.E.

¹³⁹ Art. 4§2 T.F.U.E.

¹⁴⁰ European Union Council, Basic principles on the use of restrictive measures, Brussels, 7 June 2004, doc. 10198/1/04.

¹⁴¹ F. GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », *Chaillot Paper N°129*, Paris, EU institute for security studies, 2013, p. 10.

¹⁴² Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*

¹⁴³ F. GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁴ EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, Brussels, 24 April 2008, doc. 8666/1/.

document inclut également la procédure à suivre pour accorder des exemptions aux personnes visées¹⁴⁵.

Ces documents établissent les bases pour l'adoption quotidienne des mesures restrictives, et permettent d'établir une ligne de conduite commune à l'application des différents types de mesures restrictives.

Etant donné que le fait d'imposer une sanction est considéré comme une décision relevant de la PESC, l'Union peut adopter toutes les sanctions qui respectent les objectifs de l'article 21 du T.U.E.¹⁴⁶. Cette disposition limite donc l'action extérieure de l'Union au respect des principes qui y sont énoncés. Les trois documents évoqués précédemment complètent l'article 21 du T.U.E. afin de préciser les contours de la procédure d'adoption des sanctions. Par exemple les « Guidelines » précisent que les mesures restrictives n'ont pas un objectif économique. En effet : « *D'une manière générale, les mesures restrictives imposées par l'UE visent à susciter un changement de politique ou d'activité de la part du pays, de la région, de l'administration, des entités ou des particuliers visés, conformément aux objectifs énoncés dans la position commune* »¹⁴⁷.

Les « Basic principles », dans leur §3 précisent que : « *Si nécessaire, le Conseil imposera des sanctions autonomes européennes dans le but d'appuyer les efforts de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive et avec comme objectif d'assurer le respect des droits de l'homme, la démocratie, la primauté du droit et de la bonne gouvernance. Nous ferons ce conformément avec notre politique étrangère et de sécurité commune, tel que défini à l'article 11 T.U.E. (qui est maintenant devenu l'article 24 T.U.E.), et en pleine conformité avec nos obligations en vertu du droit international* »¹⁴⁸. Ainsi, la PESC a comme objectif de promouvoir les valeurs et intérêts de l'Union, l'article 21 doit donc être lu en corrélation avec les articles 2 et 3§5 du T.U.E. car le premier sert à mettre en application les seconds¹⁴⁹.

Les mesures restrictives de l'U.E. ont donc un double objet : réagir à la violation d'une norme internationale par un tiers, et poursuivre les objectifs de l'U.E. en matière de PESC.

¹⁴⁵ F. GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*, point 4, p. 4.

¹⁴⁸ Council of the European Union, Basic principles on the use of restrictive measures, 10198/1/04 REV1, PESC 450, Brussels 7 June 2004.

¹⁴⁹ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 56.

Sous-section 2 – Le droit d’initiative dans l’adoption des mesures restrictives

Le droit d’initiative pour l’adoption de mesures restrictives appartient à tout État membre mais également au Haut Représentant de l’Union pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité qui peut agir soit seul, soit de concert avec la Commission Européenne¹⁵⁰. Afin de mener au mieux sa mission, le Haut Représentant interroge régulièrement le Parlement européen sur la manière de mettre en œuvre les objectifs généraux de la PESC afin de tenir compte de ses positions¹⁵¹.

Afin d’adopter des mesures restrictives, la compétence de l’Union européenne est encadrée par la méthode intergouvernementale¹⁵². En effet, le traité de Lisbonne prévoit en son article 26 que le Conseil européen détermine les intérêts stratégiques de l’Union, arrête les objectifs et fixe les orientations générales de la PESC¹⁵³. Le Conseil de l’Union européenne conçoit la PESC et prend les décisions requises à la mise en œuvre de celle-ci sur base des axes et des lignes stratégiques déterminés par le Conseil européen¹⁵⁴.

L’article 28 du T.U.E. se concentre spécifiquement sur la prise de décision nécessaire du Conseil lorsqu’une situation internationale exige une action opérationnelle de l’Union. Le Conseil fixe l’objectif, la portée, les moyens, les conditions relatives à la mise en œuvre et la durée de ces décisions¹⁵⁵. Le paragraphe 2 de cet article nous indique explicitement que ces décisions engagent les États-membres dans leurs prises de position et la conduite de leur action¹⁵⁶. L’article 29 T.U.E. est similaire à l’article 28 mais parle de la position de l’Union sur une question particulière et non de l’action de l’Union. Cet article met également en évidence le fait que les États-membres doivent soutenir les positions de l’Union¹⁵⁷.

Ainsi concernant la question initiale, qui est de savoir qui de l’Union ou de ses membres a la préséance en matière de mesures restrictives. Nous pouvons répondre que bien que le Conseil de l’U.E. et le Conseil européen soient des organes de l’Union européenne, le spectre des

¹⁵⁰ Art. 30§1 T.U.E.

¹⁵¹ C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l’Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014 p. 356.

¹⁵² C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 81.

¹⁵³ Art. 26§1 T.U.E.

¹⁵⁴ Art. 26§2 T.U.E.

¹⁵⁵ Art. 28§1 al. 1 T.U.E.

¹⁵⁶ Art. 28§2 T.U.E.

¹⁵⁷ Art. 29 T.U.E.

États-membres de l'U.E. plane derrière ces institutions et donc ont un réel impact dans l'imposition des mesures restrictives¹⁵⁸.

Sous-section 3 – Le processus d'adoption des mesures restrictives

La procédure d'adoption de la décision qui impose des mesures restrictives varie en fonction de l'objet de la sanction (cfr. *infra*). Nous distinguons trois catégories : les décisions du Conseil concernant les mesures restrictives prises en vertu de la PESC et plus précisément du Chapitre 2, Titre V du T.U.E., les mesures restrictives concernant la suspension d'un accord bilatéral, et enfin les mesures concernant les entités ou individus ayant un lien avec le terrorisme.

a) Mesures restrictives prises en vertu du Chapitre 2, Titre V du T.F.U.E.

La base légale pertinente est l'article 215 du T.F.U.E. Après les suggestions du Service européen pour l'action extérieure contenant notamment les mesures pertinentes et les entités ou individus à viser, la proposition de mesures restrictives est préparée par les comités et groupes de travail du Conseil, dont le comité politique et de sécurité¹⁵⁹. Durant cette discussion, les délégués des États membres négocient et décident par consensus quelle personne ou entité doit être listée ainsi que les raisons¹⁶⁰. La dernière étape avant la soumission de la proposition au COREPER et au Conseil de l'Union européenne, est l'intervention du groupe RELEX où les représentants de chaque État membre sont présents et négocient scrupuleusement les termes de chaque régime de mesures restrictives¹⁶¹.

Le traité de Lisbonne prévoit que les actes relatifs à la PESC doivent être adoptés par le Conseil à l'unanimité¹⁶². Néanmoins afin de ne pas freiner l'adoption de ces mesures dans le cas où un État membre au travers de son ministre refuse de donner son accord, l'unanimité a été assortie de certaines exceptions. Un membre peut bénéficier du mécanisme dit « *d'abstention constructive* » en vertu de l'article 31§1 al. 2. Cet article permet à un État membre de ne pas être lié par une décision qu'il ne cautionne pas. En effet, le traité encourage l'État à s'abstenir de voter plutôt qu'à prendre une décision qui gèlerait l'action de l'Union.

¹⁵⁸ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 81.

¹⁵⁹ Art. 38 T.U.E.

¹⁶⁰ F. GIUMELLI, *The success of sanctions : Lessons learned from the EU experience*, op. cit., p.24.

¹⁶¹ C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., pp. 356-357.

¹⁶² Art. 31§1 T.U.E.

Dans le cas contraire, si un État membre s'obstinait pourtant à voter à l'encontre de la mesure restrictive, un tel acte aurait une répercussion négative sur la cohésion Européenne¹⁶³.

Néanmoins, la décision serait effectivement bloquée dans le cas où les membres du Conseil qui s'abstiennent représentent un tiers des États membres de l'Union ou un tiers de sa population. La renonciation au principe d'unanimité catégorique est donc bénéfique pour inciter l'Union à intervenir mais est néanmoins encadrée afin de toujours refléter une position collective¹⁶⁴.

Il y a lieu de noter que tout État membre qui s'abstient de voter ne s'oppose pas à ce que la décision d'imposer des mesures restrictives engage l'Union¹⁶⁵.

Le traité de Lisbonne a également introduit une nouveauté nommée la « *clause passerelle* ». Cette clause déroge à la règle de l'unanimité et s'applique dans le cadre de la PESC. Elle permet au Conseil de statuer à la majorité qualifiée dans certaines situations énumérées de façon exhaustives à l'article 31§2¹⁶⁶. Notons que dans le cadre de cette procédure, le Parlement n'intervient pas mais est uniquement informé tout au long de la procédure¹⁶⁷.

b) Suspension d'un accord bilatéral ou d'aide financière

La base légale pour cette suspension se trouve à l'article 218 du T.F.U.E. Cet article nous rappelle en son paragraphe 9 que l'initiative émane du Conseil, sur proposition de la Commission ou du Haut Représentant. La décision est prise à la majorité qualifiée dans le cas où l'accord doit être suspendu partiellement, et doit être adopté à l'unanimité dans le cas où l'accord doit être suspendu complètement¹⁶⁸.

c) Sanctions concernant des entités ou individus ayant un lien avec le terrorisme

L'article 75 du T.F.U.E. établit une exception à l'article 215 lorsque l'U.E. agit en prévention du terrorisme et ses activités connexes : le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire par voie de règlements. Cela signifie que

¹⁶³ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 83.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 84.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Art. 31§2 T.U.E.

¹⁶⁷ Art. 215 T.F.U.E.

¹⁶⁸ I. CAMERON, *EU Sanctions : Law and Policy issues concerning restrictive measures*, Supranational Criminal Law: Capita Selecta, Vol15, Cambridge, Intersentia, 2013, p.39. ; C. PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work ?*, 2010, Routledge, New York, p. 27.

dans ce cadre-là, le Parlement n'est pas uniquement informé, mais a un réel rôle dans l'adoption de mesures restrictives. Nous ne détaillerons pas cette procédure ici étant donné qu'elle n'entre pas dans le cadre du sujet étudié ici¹⁶⁹.

Chapitre 4 – Mise en œuvre des mesures restrictives

Les « *Guidelines* » indiquent qu'après l'adoption de mesures restrictives en accord avec l'article 29 T.U.E., les mesures prévues par le Conseil sont mises en œuvre soit au niveau de l'U.E., soit au niveau national. Le paragraphe 7 précise que les mesures telles que les embargos sur les armes ou les mesures d'admissions sur le territoire sont mises en œuvre par les États-membres, puisqu'ils sont juridiquement tenus de le faire. Les mesures visant à interrompre ou à limiter, les relations économiques avec un pays tiers sont mises en œuvre par le Conseil¹⁷⁰.

Section 1 – Mise en œuvre directe des mesures restrictives

Dans le cadre de cette section, nous passerons volontairement sous silence l'article 75 du T.F.U.E. car ce dernier fait explicitement référence à la lutte contre le terrorisme. Étant donné que cette étude porte sur l'analyse principale des mesures restrictives à l'encontre du régime syrien de Bachar el-Assad et non à l'encontre de l'État Islamique, nous nous concentrerons uniquement sur l'article 215 T.F.U.E. L'alinéa 1^{er} nous confirme que ces mesures sont adoptées en deux temps. L'Union adopte une décision dans le cadre de la PESC, puis « *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* »¹⁷¹. L'alinéa 2 de ce même article dispose la même chose concernant le processus de mise en œuvre mais concerne les personnes physiques ou morales et les groupes ou entités non étatiques¹⁷².

¹⁶⁹ F. GIUMELLI, *The success of sanctions : Lessons learned from the EU experience*, op. cit., p.25.

¹⁷⁰ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, op. cit., §7, p.6.

¹⁷¹ Art. 215 al.1 T.F.U.E.

¹⁷² Art. 215 al.2 T.F.U.E.

La mise en œuvre au niveau institutionnel se fait donc via l'adoption à la majorité qualifiée d'un règlement par Conseil. Comme nous l'indiquent les « *Guidelines* », ces règlements sont contraignants et directement applicables dans l'ensemble de l'U.E.¹⁷³.

Dans le cadre des sanctions à l'encontre de la Syrie, certaines de celles-ci précédemment énumérées ont été mises en place au moyen d'un règlement du Conseil. Nous pouvons notamment citer le gel des avoirs ainsi que les interdictions d'exportations. Nous avons un exemple d'un règlement pris par le Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et mis en place par l'État belge en 2012¹⁷⁴.

Section 2 – Mise en œuvre par les États membres

Sous-section 1 – Mise en œuvre indirecte des décisions PESC

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures restrictives, l'Union européenne n'est pas compétente dans les trois matières suivantes : commerce des armes, restrictions à l'entrée sur le territoire et coopération policière et judiciaire en matière de terrorisme. Dans ces domaines, les États membres sont seuls compétents. Nous nous limiterons à l'étude des deux premiers cas.

En ce qui concerne l'embargo sur les armes, les États membres sont tenus d'appliquer la législation nationale pertinente afin d'empêcher toute entité de fournir des armes. Dans ce cadre-là, il n'y a pas de marge de manœuvre des États-membres puisque le commerce des armes est bloqué ou ne l'est pas¹⁷⁵.

Dans le cas des restrictions à l'entrée sur le territoire, les postes de frontières nationaux prennent les mesures nécessaires pour bloquer l'entrée ou le passage en transit des personnes visées sur leur territoire. Dans ce cadre ils leur incombent d'appliquer scrupuleusement la décision PESC et notamment la liste des personnes en annexe mise à jour régulièrement¹⁷⁶.

¹⁷³ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*, §7, p.6.

¹⁷⁴ Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de la Syrie. - Avis d'interdiction. - Application du Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le Règlement (UE) n° 442/201, M.B du 4 avril 2012, numac 2012011135.

¹⁷⁵ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁷⁶ *Idem*, p.155.

Sous-section 2 – Mise en œuvre directe des règlements du Conseil

Les États membres ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires à l'application du règlement du Conseil en vertu de l'article 288 T.F.U.E. et de l'article 291§1 T.F.U.E.

Le premier dispose que : « *Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre* »¹⁷⁷. Le second que : « *Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* »¹⁷⁸.

On peut finalement préciser qu'au sein des États membres de l'Union, deux systèmes constitutionnels s'opposent. D'une part la conception dualiste prône le fait que le droit international et le droit interne sont deux ordres juridiques indépendants, si bien que l'édiction d'une loi sera nécessaire à l'entrée d'une norme internationale dans l'ordre juridique national. Comme pays nous pouvons notamment citer l'Allemagne et le Royaume-Unis. D'autre part, la conception moniste place le droit international et le droit interne dans un seul système juridique, c'est ainsi que la norme internationale s'intègre immédiatement dans l'ordre interne. La Belgique et la France sont des exemples de monisme¹⁷⁹. Néanmoins, le dualisme est proscrit des relations entre l'Union européenne et les États-membres. C'est ainsi que « *le droit européen fait partie intégrante de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des États-membres* »¹⁸⁰.

Chapitre 5 - Limites aux mesures restrictives et contrôle judiciaire

Section 1 – Limites à l'adoption et à la mise en œuvre des mesures restrictives

Sous-section 1 – Proportionnalité

L'article 51 du projet d'articles sur la responsabilité de l'état pour faits internationalement illicites et commentaires y relatifs de 2001 nous dit que : « *Les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause* ».

¹⁷⁷ Art. 288 al.2 T.F.U.E.

¹⁷⁸ Art. 291§1 T.F.U.E.

¹⁷⁹ S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 462.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 463.

Le principe de proportionnalité oblige l'Union et les États-membres à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire afin d'atteindre leurs objectifs. Il est défini à l'article 5§4 du Traité de Lisbonne.

Cet article nous renvoie au protocole N°2 du traité qui définit plus précisément l'utilisation et l'application du principe.

Le respect du principe de proportionnalité est rappelé dans les « *Guidelines* ». Elles indiquent que l'introduction et l'application des mesures restrictives doit être en accord avec le droit international, qu'elles doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales et qu'elles doivent être proportionnées par rapport à leur objectif¹⁸¹.

Sous-section 2 – Respect des droits fondamentaux des cibles

Le paragraphe 3 de l'article 215 nous indique que ces actes doivent respecter les garanties juridiques nécessaires. Ceci implique notamment une obligation de motivation et protection juridictionnelle effectives des cibles¹⁸², mais également l'exigence de motiver de manière suffisante l'inscription des cibles sur la liste¹⁸³.

Les « *Guidelines* » rappellent également que les mesures restrictives doivent respecter les dispositions de l'article 6§3 du T.U.E., c'est-à-dire « *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, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.* »¹⁸⁴.

Section 2 – Contrôle par la Cour de Justice de l'Union européenne

Les actes adoptés dans le cadre de la PESC peuvent être soumis à un contrôle juridictionnel.

Le paragraphe 7 des « *Guidelines* » dans sa dernière partie indique que : « *Ces règlements sont contraignants et directement applicables dans l'ensemble de l'U.E. et ils font l'objet d'un contrôle juridictionnel assuré par la Cour de Justice et le Tribunal à Luxembourg. Les*

¹⁸¹ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*, §9.

¹⁸² Art. 296§2 T.F.U.E.

¹⁸³ C.J.U.E., 15 novembre 2012, (Conseil de l'Union européenne c. Nadianny Bamba), C 417-11, www.curia.europa.eu (15 novembre 2012), §26.

¹⁸⁴ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*, §10.

décisions PESC du Conseil prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales font également l'objet d'un contrôle juridictionnel »¹⁸⁵.

L'article 275 al 2 dispose quant à lui que : *« la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne »¹⁸⁶.*

Les juridictions de l'U.E. procèderont à un contrôle de la légalité externe en s'assurant que les procédures ont été respectées et notamment le partage des compétences, du choix des bases juridiques appropriées et enfin des obligations de formes qui s'accordent à l'ensemble des actes des institutions de l'Union. En ce qui concerne la légalité interne des actes, les juridictions contrôleront le respect de l'article 215§3 T.F.U.E.¹⁸⁷.

Si un individu introduit un recours dans les conditions de l'art 263 T.F.U.E. et que le Conseil n'a pas respecté les droits fondamentaux des cibles (art 215§3 T.F.U.E.), le Tribunal peut alors annuler les décisions du Conseil. Ce fut le cas dans la décision du 17 décembre 2014 par laquelle le Hamas qui était placé sur la liste des organisations terroristes a été enlevé de cette dernière car l'U.E. n'a pas respecté les motifs fondamentaux de procédure, car selon le Tribunal : *« Le Conseil s'est fondé, en réalité, non pas sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet. »¹⁸⁸.*

Dans l'affaire T-293/12 Syria International Islamic Bank / Conseil, le Tribunal annule l'inscription de la *Syria International Islamic Bank* sur la liste des entités visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie car : *« Le fait que la banque ait effectué des transactions financières pour des personnes qui disposent également de comptes auprès de deux autres banques désignées par le Conseil ne saurait être considéré comme suffisant pour*

¹⁸⁵ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, *op. cit.*, §7, p.6.

¹⁸⁶ Art. 275 al.2 T.F.U.E.

¹⁸⁷ A. PELLET, *Union européenne et droit international*, *op. cit.*, p.451.

¹⁸⁸ T.P.I.U.E, 17 décembre 2014, (Hamas c. Conseil), T-400/10, <http://www.curia.europa.eu>, (17 décembre 2014), § 131.

justifier son inscription »¹⁸⁹. Le Conseil n'a ainsi présenté aucun élément permettant de considérer que les clients de la *Syria International Islamic Bank* soient impliqués dans la répression violente exercée contre la population civile en Syrie. En conséquence, le Tribunal a annulé l'acte du Conseil en raison de l'erreur manifeste commise dans l'appréciation des faits¹⁹⁰.

¹⁸⁹ T.P.I.U.E., 11 juin 2014 (Syria International Islamic Bank c. Conseil), T-293/12, *J.O.U.E.*, C 245, du 28 juillet 2014, p.9.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

TROISIÈME PARTIE – RÉFLEXION SUR L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS EN SYRIE

Pour être efficace, un régime de sanctions doit être soigneusement adapté à la situation particulière à laquelle il doit s'appliquer¹⁹¹. Ainsi son degré d'efficacité dépend aussi bien de son contenu, que de la situation à laquelle il tente de remédier et des facteurs extérieurs à cette situation. Dans cette dernière partie, nous analyserons en premier lieu les conséquences du blocage dû au veto Russe et Chinois sur la situation en Syrie ainsi que des suggestions sur une réforme du Conseil de sécurité. En second lieu nous nous concentrerons sur une analyse de l'efficacité des mesures restrictives européennes en Syrie ainsi que sur des améliorations pouvant y être apportées.

Chapitre 1 – L'aggravation de la situation due à l'immobilisme du Conseil de sécurité

Au regard de la répression armée de Bachar el-Assad (*cfr supra*), nous pouvons voir une relation de cause à effet entre l'échec des résolutions en raison de l'utilisation du droit de veto et l'intensification des frappes. Un rapport du : « *Global Center for the Responsibility to Protect* » nous apprend qu'à la suite du second veto de février 2012, les frappes de la part d'hélicoptères se sont multipliées par quatre, et à la suite du troisième veto de juillet 2012, Bachar el-Assad débuta l'utilisation massive de frappes aériennes¹⁹².

En février 2012, des États ainsi que des organisations internationales avaient pris des sanctions. Citons notamment la Ligue Arabe, l'Union européenne, la Turquie ainsi qu'une cinquantaine d'autres États¹⁹³. Des organes des Nations unies sautèrent également le pas. Citons la Résolution 66/253¹⁹⁴ de l'Assemblée générale ainsi que la Résolution du Conseil des droits de l'homme qui s'intitule: « *les violations généralisées et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les autorités syriennes* »¹⁹⁵.

La seule véritable réaction de la part du Conseil de sécurité intervint en septembre 2013 avec l'adoption d'une résolution unanime condamnant l'emploi d'armes chimiques en République

¹⁹¹ Compte rendu de la 4128^{ème} séance du Conseil de sécurité consacrée aux questions générales relatives aux sanctions, intervention de M. Cunningham, S/PV.4128, 17 avril 2000, p.7.

¹⁹² S. ADAMS, « Failure to protect : Syria and the UN Security Council, Global centre for the responsibility to protect », *Occasional paper series N°5*, March 2015, p. 8.

¹⁹³ *Idem*, p. 13.

¹⁹⁴ U.N.Doc A/RES/66/253, 17 février 2012.

¹⁹⁵ Résolution du 1^{er} mars 2012.

arabe syrienne et « *en particulier l'attaque du 21 août 2013* »¹⁹⁶. Ce fut perçu comme une victoire de la part du Conseil mais n'empêcha pas la continuation de la guerre civile. Aujourd'hui trois problèmes persistent toujours, à savoir l'accès humanitaire (*cfr infra*) et une solution politique entre le régime en place de Bachar el-Assad et l'armée syrienne libre afin de parvenir à une véritable transition vers une Syrie libre, démocratique et respectueuse des droits de l'homme¹⁹⁷. Tous ces problèmes nous renvoient à la légitimité et à l'efficacité du Conseil de Sécurité.

Section 1 – Légitimité et efficacité

Au-delà de la crise syrienne, le problème fondamental que pose l'utilisation répétée de veto est double. D'une part, il existe un fossé grandissant entre la coalition de la Russie et de la Chine défendant leurs intérêts au Moyen-Orient¹⁹⁸ et le bloc OTAN formé par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne. D'autre part on constate une perte de légitimité du droit de veto en raison de la partialité des États qui adoptent les décisions. Nous constatons en effet une tendance de la part des États à privilégier leurs intérêts propres au lieu de veiller aux intérêts des populations touchés par les crises. Lors de l'Assemblée générale du 24 septembre 2013, soixante-trois États, soit 1/3 des membres, demandèrent une restriction de l'utilisation de ce droit dans le cadre de situations cadre de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre¹⁹⁹. En réponse à ces critiques, le ministre français des affaires étrangères Laurent Fabius proposa lors de cette même assemblée la mise en place d'un code de conduite où les membres permanents du Conseil de sécurité s'abstiendraient d'utiliser leur veto dans le cadre de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre afin de respecter leur responsabilité de protéger²⁰⁰.

Cependant, le Conseil de sécurité est censé représenter la communauté internationale et refléter la volonté de l'ensemble des États conformément à l'article 24 de la Charte²⁰¹. Au vu des événements passés, le Conseil apparaît comme le gardien des intérêts particuliers de

¹⁹⁶ U.N.Doc S/RES/2118, 27 septembre 2013.

¹⁹⁷ S. ADAMS, « Failure to protect : Syria and the UN Security Council, Global centre for the responsibility to protect », *op. cit.*, pp. 17-19.

¹⁹⁸ http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/01/syrie-iran-coree-du-nord-russie-chine-tout-est-lie_1650501_3232.html (25 juin 2015).

¹⁹⁹ S. ADAMS, « Failure to protect : Syria and the UN Security Council, Global centre for the responsibility to protect », *op. cit.*, p. 22.

²⁰⁰ http://www.lepoint.fr/monde/paris-tente-de-pousser-a-l-onu-un-projet-de-reforme-du-droit-de-veto-26-09-2014-1866830_24.php (26 juin 2015).

²⁰¹ C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : Portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 353-355.

certaines membres permanents. Nous pouvons citer les Etats-Unis qui protègent Israël de toute résolution ainsi que la Russie et la Chine qui protègent des régimes autoritaires comme la Birmanie, le Zimbabwe et la Syrie²⁰².

Au-delà de ces inactions, lorsque le Conseil de sécurité prend des décisions et détermine de façon contraignante les obligations des États, il le fait sans garantie judiciaire²⁰³. Les décisions apparaissent en définitive comme arbitraires et non légitimes car elles ne sont soumises à aucun contrôle extérieur.

Section 2 – Réforme

Afin de recouvrir une certaine légitimité et ainsi pouvoir assumer et assurer son rôle de régulateur international, il faudrait que ce dernier représente l'intérêt de l'ensemble des États. Koffi Annan, Secrétaire général de 1997 à 2006 a d'ailleurs déclaré en 2003 : « *Le Conseil de sécurité doit être réformé de manière à lui permettre de faire face à l'évolution de la nature des conflits et aux nouveaux défis à la paix et à la sécurité* »²⁰⁴. Kofi Annan avait présenté ce plan pour la première fois devant l'Assemblée générale en Juillet 1997²⁰⁵. Afin de remplir cet objectif, le Conseil de sécurité répondrait aux défis du XXIème siècle en orientant la réforme sur 3 axes défendus par C. Denis et O. Fleurence.

La première réforme serait de garantir une représentativité plus large des États. En effet le nombre de membres au sein de l'ONU n'a cessé de croître et atteint maintenant le nombre de 193. Bien que les membres de l'ONU puissent devenir élus non permanents du Conseil, certains États n'ont jamais été élus (67) et d'autres l'ont été avec une fréquence importante (Argentine, Inde, Brésil, Japon, Allemagne). Des discussions plus politiques que juridiques ont été entamées concernant l'augmentation de sièges permanents et non permanents afin que d'autres puissances économiques puissent influencer la prise de décisions. Les États-Unis ont d'ailleurs déclaré que toute réforme qui n'aboutirait pas à l'attribution de sièges permanents au Japon et à l'Allemagne serait inacceptable. Les discussions n'ont jamais abouti et sont d'ailleurs toujours en cours²⁰⁶. De mon point de vue, la réforme la plus adéquate serait de désigner le Japon et l'Allemagne ainsi que certaines puissances émergentes comme l'Inde,

²⁰² http://www.marianne.net/Pourquoi-l-ONU-ne-fonctionne-pas_a240625.html (29 juin 2015).

²⁰³ C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : Portée et limites*, op. cit., pp. 353-355.

²⁰⁴ Rapport du secrétaire général sur l'application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'ONU, 2 septembre 2003, A/58/323, p.19, §96 et 97.

²⁰⁵ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., p. 15.

²⁰⁶ *Idem*, p. 80.

l'Afrique du Sud et le Brésil afin de rééquilibrer l'échiquier mondial. Un changement dans la composition du Conseil de sécurité permettrait ainsi un regain de confiance dans l'institution.

Comme l'a suggéré Laurent Fabius et comme cela a été demandé depuis de nombreuses années par un grand nombre des membres de l'ONU (*cfr supra*), il faudrait également limiter le recours au droit de veto²⁰⁷. Considérant que l'abolition de ce droit est peu probable comme le déclarait les professeurs Anne-Thida Norodom et Pierre Bodeau: « *aussi anachronique ou antidémocratique qu'il puisse sembler, aucune réforme du Conseil de sécurité ne fera disparaître ce privilège* »²⁰⁸, la réforme se fonderait sur deux versants ; soit des limitations à la règle de son utilisation, soit une réduction de sa portée. Plusieurs propositions ont été émises depuis 1945 pour aménager ce droit. L'Allemagne en 1997 proposait que les nouveaux membres permanents fassent une déclaration juridiquement contraignante qui les lierait quant à l'utilisation qu'ils comptent faire du droit de veto. La Mongolie pour sa part proposait que le veto soit utilisé de manière concurrente par au moins deux membres afin d'être effectif²⁰⁹. Pour ma part, je pense qu'il faudrait interdire son utilisation dans le cadre de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Ce droit pourrait ainsi être suspendu et l'adoption de la résolution se ferait au moyen de 2/3 de voix en faveur de celle-ci²¹⁰.

Enfin, afin d'asseoir la légitimité de l'ONU, l'Organisation pourrait faire appel à la Cour internationale de Justice afin de contrôler la légalité de ses actes. Comme mentionné précédemment, l'organe est principalement politique, c'est pourquoi un contrôle judiciaire de la part de la Cour internationale de Justice augmenterait la confiance en l'ONU en diminuant le sentiment d'arbitraire découlant de ses décisions²¹¹. A ce jour, les seules limites aux actes du Conseil sont le respect de la Charte et du *ius cogens*. Ainsi tant que les décisions ne rentrent pas en contradiction avec une règle de droit impérative et qu'il reste dans le cadre des missions confiées par la Charte, il a carte blanche²¹².

Le problème que pose ce contrôle réside dans le fait qu'il serait évidemment bénéfique pour la légitimité du Conseil, mais il ne faut pas oublier que la force de ce dernier est de pouvoir

²⁰⁷ C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : Portée et limites*, op. cit., p. 378.

²⁰⁸ http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/10/10/droit-de-veto-a-l-onu-vers-l-abolition-d-un-privilege_3493657_3232.html (28 juin 2015).

²⁰⁹ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., pp. 103-105.

²¹⁰ C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : Portée et limites*, op. cit., p. 378.

²¹¹ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., pp. 250-251.

²¹² A. PELLET, « Rapport introductif : Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », Colloque S.F.D.I de Rennes, 1995, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies*, p. 237.

réagir dans l'urgence à des situations critiques. A cet effet, bien que la Charte permette un avis consultatif en son article 96 §1 à la demande du Conseil, ce dernier n'est jamais utilisé. Un contrôle obligatoire préalable des actes du Conseil au moyen d'un avis serait une solution mais il faudrait que l'avis consultatif, rendu par les juges de la chambre, soit élaboré et voté par la Cour en séance plénière, les 3 juges officiant ainsi en tant que porte-parole²¹³. Cet avis devrait de surcroît être rendu dans les quinze jours afin que l'action du Conseil ne soit pas mise à mal²¹⁴.

Ces trois pistes de réflexions concernant la réforme du Conseil de sécurité ne sont pas nouvelles mais sont débattues depuis de nombreuses années. Malheureusement ces dernières sont soumises entre autres au consentement des cinq membres permanents et dans l'état actuel des choses, bien que la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis aient montré des signes encourageants d'ouverture à cette réforme, on voit mal comment la Russie et la Chine pourraient fragiliser leur position sur l'échiquier mondial.

Chapitre 2 – Objectif et évaluation des sanctions

Bien que l'inaction du Conseil de sécurité n'ait pas permis à la communauté internationale d'utiliser un recours à des forces militaires et que cela ait favorisé la détérioration de la situation en Syrie, une analyse des objectifs et de l'efficacité des mesures restrictives de l'Union européenne peuvent nous permettre de voir le conflit sous un autre angle.

Les sanctions ne peuvent pas être adoptées aveuglément, elles requièrent la mise en place d'une certaine logique afin de déterminer dans quelle mesure elles peuvent influencer leur cible. De cette logique, nous pourrions déterminer si ces mesures restrictives sont un succès ou un échec.

Section 1 – Evolution

L'appréciation de l'efficacité des sanctions n'a cessé d'évoluer. Il y a d'abord eu la théorie dite « naïve » de Johan Galtung (1967) qui partait du postulat que les perturbations économiques résultant de l'imposition des sanctions déboucheraient inévitablement sur une pression politique qui pousserait le leadership en place à changer ses politiques ou à quitter

²¹³ O. FLEURENCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, op. cit., pp. 278-279.

²¹⁴ *Ibidem*.

ses fonctions²¹⁵. Deux résultats peuvent découler de cette théorie. D'une part, le leader pourrait être détrôné par l'opposition et d'autre part il pourrait changer ses politiques en fonction des impératifs de l'entité imposant ses sanctions. Ce changement de cap de la part du leader pourrait être induit par des pressions venant de l'opposition ou de la communauté internationale, mais aussi contraint par des dommages dits personnels (interdiction de voyager ou gel des avoirs) et par la perte de prestige au niveau international²¹⁶.

La question du succès des sanctions a toujours été sujet à discorde. Daniel Baldwin en 1985 dans son ouvrage « *Economic statecraft* » affirmait en parlant de l'inefficacité des sanctions qu'il n'y avait peu de sujet qui recueillait une telle unanimité et Daniel Drezner en 1999 pointaient également du doigt cette inefficacité en citant plusieurs opinions de chercheurs et de praticiens dans son ouvrage : « *The Sanctions Paradox : Economic Statecraft and International Relations* »²¹⁷. Le problème fondamental résidait dans le fait qu'à l'origine, les auteurs de doctrine percevaient mal l'efficacité des sanctions. Elles les voyaient comme un outil causant un dommage et devant nécessairement aboutir à des changements dans l'attitude de la personne ou de l'entité visée²¹⁸. Malheureusement, il n'y a pas nécessairement de lien de cause à effet entre l'adoption de la sanction et la modification du comportement de la cible. Il peut y avoir des sanctions avec un impact économique important mais sans réaction de la part de la cible et par ailleurs, une simple menace de sanction peut mener au changement de comportement de la cible²¹⁹. La capacité qu'ont les cibles à s'adapter aux nouvelles circonstances aussi bien économiquement que psychologiquement n'est pas prise en compte par les censeurs²²⁰. Vivre sous la pression internationale et la guerre civile n'a pas empêché Bachar el-Assad de rester au pouvoir et de continuer son diktat. Jon Hovi et Robert Huseby nous donnent d'ailleurs une bonne vision de la perception de la part des cibles. Ils partent du postulat que si une menace crédible d'imposer des sanctions de la part des censeurs échoue, c'est un signe que la cible ne se soumettra pas aux désirs du censeur même si ce dernier met ses menaces à exécution²²¹.

²¹⁵ C. PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work ?*, op. cit., pp.3-4.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ F. GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », op. cit., p. 15.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ C. PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work ?*, op. cit., pp.5-6.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ J. HOVI et R. HUSEBY, *Tales of the unexpected : When do economic sanctions work*, Southend-on-Sea, The Institute of Mathematics and its Applications, 2004. p.38.

Section 2- Objectif des mesures restrictives de l'Union européenne

Bien que l'Union européenne ait évolué dans l'application des mesures restrictives en ne se limitant plus à un embargo général sur un pays mais en utilisant désormais des sanctions ciblées, leur efficacité reste remise en cause par l'application des critères d'évaluation préalablement définis qui se résument à, soit un changement de politiques de la part de la cible, soit de contraindre le leader à quitter ses fonctions²²².

En conséquence nous allons explorer d'autres méthodes pouvant analyser l'efficacité des mesures restrictives. La première étape est de les replacer dans un contexte plus général et de les voir comme un outil politique parmi d'autres et non comme l'unique outil pouvant réorienter le comportement de la cible²²³. L'objectif est de déceler de quelle manière les sanctions influencent leurs cibles et non de voir si ces dernières changent drastiquement le comportement de la cible ou remplissent un objectif politique. Il est également essentiel de ne pas considérer toutes les cibles comme équivalentes et de ne pas penser que leur degré de subordination sera similaire. La réaction d'un régime totalitaire, celle d'un dirigeant démocratique, celle d'un groupement terroriste ou celle d'une banque internationale ne seront bien évidemment pas les mêmes²²⁴.

Ian Cameron établit huit catégories d'objectifs différents. Cette catégorisation est importante car elle détermine l'objectif de l'État censeur lors de l'imposition des sanctions. La particularité de ces objectifs réside dans le fait qu'ils peuvent se succéder l'un à l'autre en fonction de l'évolution de la situation²²⁵.

- La dissuasion. Les sanctions faisant office d'épée de Damoclès, la cible sera sanctionnée si elle ne cesse pas de violer une norme,
- La mise en conformité. Le censeur aura comme objectif d'imposer à la cible de changer ses politiques extérieures ou domestiques,
- Le châtement. Lorsque le changement effectué par la cible est inconcevable, la sanction sera obligatoire,
- La déstabilisation. Grâce aux sanctions, le censeur tentera d'influer sur le régime et ses agissements,
- Limiter les dégâts au niveau des conflits en stabilisant la situation,

²²² F. GIUMELLI, « How EU sanctions work: a new narrative », *op. cit.*, p. 15.

²²³ *Idem*, p. 18.

²²⁴ *Idem*, p. 16.

²²⁵ I. CAMERON, *EU Sanctions : Law and Policy issues concerning restrictive measures*, *op. cit.*, pp. 6-7.

- La solidarité. Il s'agit de montrer son soutien aux agissements d'un État allié,
- L'aspect symbolique. Le désaccord est confirmé à la cible mais celle-ci n'est pas sanctionnée matériellement par manque de moyens,
- Signaler. Ce but est similaire au précédant mais son objectif est d'infliger des dommages matériels et de marquer son mécontentement.

Francesco Giumelli pour sa part, nous propose à travers ses ouvrages une évaluation nouvelle et plus synthétique du but de ces sanctions car il limite à trois types d'objectifs dans la conception des sanctions: « *coercing, constraining or signalling* ».

- *Coercing* : La sanction a pour but de contraindre la cible à modifier son comportement. Si le censeur veut avoir une chance que la cible réponde à ses exigences, il faut que la requête soit atteignable, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas constituer un suicide politique (on ne lui demandera pas par exemple de quitter le pouvoir), car dans le cas contraire, la cible préférera résister aux sanctions plutôt que se plier aux prétentions. Ensuite, la sanction doit avoir un impact direct et matériel sur la cible afin qu'elle change son comportement pour se dégager du poids imposé par les sanctions²²⁶.
- *Constraining* : La sanction a pour but d'empêcher la cible d'atteindre ses objectifs et de limiter ses champs d'action. A l'inverse de « *coercing* », les censeurs ne font pas de demande spécifique prévoyant que la cible ne répondra pas favorablement à leurs exigences mais tentent plutôt de forcer la cible à changer de cap dans ses politiques ou actions en limitant notamment leurs moyens matériels. Leur seul objectif est de ralentir la cible dans ses divers agissements. Cette sanction implique un impact direct et matériel sur la cible. Ce mécanisme est souvent utilisé contre des groupes ou entités qui ne sont pas disposés à se conformer aux normes internationales²²⁷.
- *Signalling*. Cette action a comme objectif d'envoyer un message à la communauté internationale que toute violation d'une norme internationale non légitimée doit être sanctionnée permettant une communication entre les différents acteurs internationaux et régionaux ainsi que les groupes spécifiques avec l'auteur de la violation. Dans cette

²²⁶ F. GIUMELLI, *Coercing, constraining and signalling*, Colchester, ECPR press, 2011, p. 34.

²²⁷ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *op. cit.*, pp. 9-10.

situation, la cible changera de comportement afin que sa réputation soit préservée et non pour que les sanctions matérielles directes cessent²²⁸.

Ces trois hypothèses peuvent coexister dans le même régime de sanctions car elles poursuivent un objectif différent sans pour autant être inconciliables. Dans le cadre d'un régime de sanctions, le premier objectif peut-être celui de « *coercing* », avec comme deuxième arme le choix de « *constraining* » si la cible refuse de négocier. Ces sanctions peuvent ainsi être utilisées avec flexibilité et ajustées en fonction de l'évolution d'une crise ou du changement de comportement des personnes visées²²⁹.

Cette catégorisation est importante compte-tenu de la multiplicité des cibles et permet ainsi d'avoir des objectifs différents pour chaque cible.

Section 3 – Evaluation

Bien que l'objectif des sanctions soit établi préalablement, il convient d'évaluer leur efficacité dans leur ensemble, en ne prenant pas uniquement en compte l'objectif poursuivi. Pour cela, la doctrine a développé des méthodes d'évaluation contenant d'autres composantes, afin d'avoir une vision claire de l'aboutissement des politiques mises en place.

Sous-section 1 – Méthode d'évaluation de l'efficacité des sanctions

Au moyen d'une étude de différentes méthodes proposées par F. Giumelli au travers de ses différents ouvrages, nous avons dégagé une méthode d'évaluation comprenant quatre étapes distinctes.

En premier lieu, il faut replacer la sanction dans la stratégie extérieure de l'Union. Les sanctions sont rarement isolées et font souvent partie de la politique extérieure globale établie et mise en place par l'Union européenne. Comprendre l'objectif principal des institutions nous donne des outils afin de déterminer si ces sanctions sont un succès ou un échec²³⁰.

En second lieu, nous devons déterminer dans quelle mesure elles veulent influencer leur cible : on prendra ici en compte les trois catégories de l'auteur Giumelli expliquées précédemment ; à savoir « Coercing, constraining, signalling ».

²²⁸ F. GIUMELLI, *Coercing, constraining and signalling*, *op. cit.*, p. 35.

²²⁹ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *op. cit.*, pp. 9-10.

²³⁰ M. ERKISSON, *Targeting peace : Understanding UN and EU targeted sanctions*, Farnham, Ashgate, 2011, p. 237.

En troisième lieu, il convient de se concentrer sur l'impact et les coûts des sanctions. L'impact matériel des sanctions sur la cible peut être direct, indirect ou inattendu. L'impact direct se rapporte au poids espéré de la sanction sur la cible tandis que l'impact indirect concerne les dommages collatéraux de ces sanctions (hausse du prix de l'électricité, manque d'accès aux médicaments, pénurie de nourriture,...)²³¹. Les conséquences inattendues font référence aux dommages imprévus lors de la conception de ces sanctions (fuite de capitaux à la suite de la dépréciation de la monnaie locale)²³².

En quatrième lieu, il convient de se poser la question de savoir si la situation aurait été identique si les sanctions n'avaient pas été mises en place ? Est-ce que c'était la meilleure option de la part des censeurs d'infliger ces sanctions ? En d'autres termes est-ce que d'autres politiques extérieures auraient eu un meilleur effet ? Nous répondrons à ces questions appliquées au cas de la Syrie dans l'analyse *infra*.

Il n'est bien évidemment pas évident de faire une analyse exacte de ces sanctions mais cette méthode permet d'avoir une vue d'ensemble plus pertinente et plus complète.

Sous-section 2 – Application au cas pratique Syrien

Dans cette étude de l'efficacité des mesures restrictives envers la Syrie, nous suivrons les étapes préalablement citées et mon argumentation sera soutenue d'une part par les rapports de l'U.E., des Nations Unies ainsi que des auteurs de doctrine et d'autre part, par les propos de Monsieur Pierre-Christophe Chatzisavas, International relations officer pour la Syrie au service européen pour l'action extérieure que j'ai rencontré personnellement.

A l'origine, l'Union européenne n'a pas immédiatement sanctionné le régime de Bachar el-Assad, mais a tenté de trouver des solutions politiques au conflit qui opposait le gouvernement d'Assad aux manifestants. Voyant la situation se dégrader malgré tout, l'Union européenne n'a pas eu d'autre choix que de prendre des mesures restrictives. Parallèlement à ces sanctions, l'Union européenne a mandaté ses diplomates afin qu'ils trouvent des solutions pouvant amener Bachar el-Assad à changer son comportement. Ces initiatives se sont révélées infructueuses et l'U.E. n'a pas eu d'autre choix que de rappeler ses diplomates en Décembre 2012. L'U.E. a également soutenu les initiatives diplomatiques internationales comme la conférence de Genève de 2012 mise en place afin de concilier les parties au conflit. L'U.E.

²³¹ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *op. cit.*, pp. 9-10.

²³² *Ibidem*.

travaille en partenariat avec la Ligue des Pays Arabes et les Nations Unies afin de trouver une solution politique et l’U.E. fournit une aide humanitaire, économique et au développement, afin stabiliser la situation en Syrie²³³.

La seconde étape consiste à analyser l’objectif des sanctions et comme nous l’avons vu dans le chapitre précédent, plusieurs objectifs seront pris en compte. Lorsque le conflit débuta, l’U.E. européenne a volontairement tenté de « *coerce* » Bachar el-Assad en ne l’inscrivant pas sur la liste des personnes interdites d’entrée sur le territoire européen ou de gel des avoirs mais en cherchant des solutions politiques avec l’aide de ses diplomates. Le président étant résistant à tout changement de comportement, l’U.E. a rapidement changé son fusil d’épaule en utilisant désormais des moyens qualifiés de « *constraining* », c’est-à-dire littéralement contraindre Bachar el-Assad à quitter le pouvoir afin que les diverses violations cessent. La stratégie « *signalling* » fut également mobilisé au travers de la Position européenne sur le conflit en opposition avec le comportement du gouvernement d’Assad, mais aussi de par sa coopération avec les acteurs majeurs internationaux dont les États-Unis ainsi que son soutien en faveur des groupes d’opposition au régime en place en Syrie²³⁴.

La troisième étape, probablement la plus importante selon moi, concerne les coûts et l’impact des sanctions. En premier lieu, au niveau de l’impact direct et plus particulièrement au niveau des échanges économiques, avant l’année 2011 et donc avant l’imposition des mesures restrictives, l’Union européenne était dans le Top 4 des partenaires commerciaux de la Syrie²³⁵ en compagnie de l’Irak, de l’Arabie Saoudite et des Emirats-arabes-Unis avec un total de 7.3 milliards d’euros²³⁶ d’import et d’export. Après l’adoption des mesures restrictives, ce montant a drastiquement diminué pour tomber à 776 millions en 2014²³⁷. L’embargo sur le pétrole a constitué la mesure la plus efficace sur les revenus du gouvernement d’Assad, le ministre du pétrole syrien déclarant six mois après l’imposition de l’embargo, que ce dernier leur avait fait perdre 4 milliards de dollars²³⁸.

²³³ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *op. cit.*, pp. 21-22 ; <http://eeas.europa.eu/syria/> (dernière consultation 25 juin 2015).

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/syria/> (25 juin 2015).

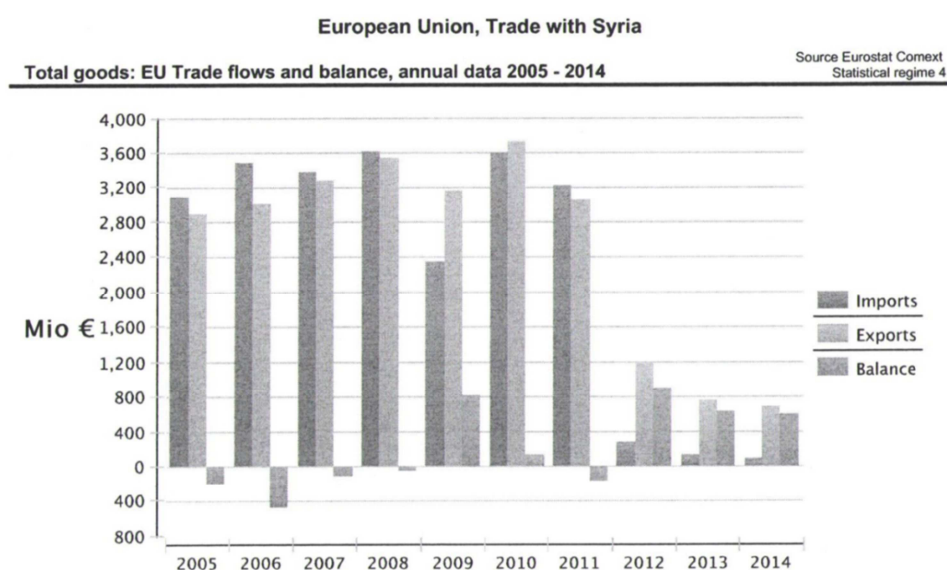
²³⁶ Voir Graphique N°2 et N°3.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ <http://www.alarabiya.net/articles/2012/05/23/216004.html> (28 juin 2015).

Concernant le versant indirect, l'embargo sur le pétrole a privé la population de combustible pour l'hiver ce qui s'est révélé très dommageable pour ces derniers²³⁹. De plus, lors de notre entretien, Monsieur Chatzisavas m'a indiqué que le régime syrien évoquait l'impact négatif de ces embargos sur l'importation de médicaments ou de produits de première nécessité pour la population, sans documenter précisément ses allégations. Le régime syrien n'a jamais présenté de liste de biens civils pour lesquels il souhaiterait solliciter des exemptions humanitaires.

Graphique N°2²⁴⁰ :



Graphique N°3²⁴¹ :

European Union, Trade with Syria

Total goods: EU Trade flows and balance

Source Eurostat Comext - Statistical regime 4

Period	Imports			Exports			Balance	Total trade
	Value (Mio €)	Growth* (%)	Share in Extra-EU (%)	Value (Mio €)	Growth* (%)	Share in Extra-EU (%)		
2004	2,683		0.3	2,485		0.3	-198	5,167
2005	3,089	15.2	0.3	2,878	15.8	0.3	-211	5,967
2006	3,481	12.7	0.3	3,005	4.4	0.3	-476	6,486
2007	3,387	-2.7	0.2	3,273	8.9	0.3	-114	6,660
2008	3,611	6.6	0.2	3,544	8.3	0.3	-66	7,155
2009	2,351	-34.9	0.2	3,167	-10.6	0.3	816	5,518
2010	3,600	53.1	0.2	3,731	17.8	0.3	131	7,331
2011	3,216	-10.7	0.2	3,039	-18.5	0.2	-177	6,255
2012	274	-91.5	0.0	1,184	-61.1	0.1	910	1,458
2013	128	-53.4	0.0	760	-35.8	0.0	633	888
2014	89	-30.6	0.0	687	-9.6	0.0	599	776

Growth: relative variation between current and previous period
Share in Total: Total defined as all products

²³⁹ <http://syrianncb.org/2012/05/28/what-one-fears-is-political-money-an-interview-with-samir-aita/> (30 juin 2015).

²⁴⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113451.pdf (29 juin 2015).

²⁴¹ *Ibidem*.

Pour évaluer l'efficacité et l'impact du régime de sanctions, il est nécessaire de procéder à une analyse du cadre et des politiques économiques du régime syrien au cours des dernières décennies. Le manque d'intégration de l'économie syrienne au niveau mondial et l'existence d'une vaste économie informelle avant le déclenchement de la crise et l'imposition des sanctions, ont constitué des facteurs importants de la résilience de cette économie et un environnement favorable au développement d'une vaste économie de guerre depuis lors²⁴².

Au-delà de cette autarcie économique, le régime syrien bénéficie de l'aide d'alliés de longue date ; citons l'Iran et la Russie qui lui fournissent des ressources financières, économiques et militaires²⁴³ lui permettant de contourner le poids des mesures restrictives européennes²⁴⁴.

L'étape suivante de cette analyse consiste à faire un état des lieux de l'utilité de ces sanctions. La situation se serait-elle déroulée de la même façon sans l'intervention de l'Union européenne ? Nous avons vu qu'en réponse à l'immobilisme de la communauté internationale dans son ensemble, l'U.E. a adopté des sanctions économiques dès le début du conflit en espérant pouvoir influencer le gouvernement en place. Selon Monsieur Chatzisavas, l'impact global des mesures restrictives est difficile à quantifier. Il est également difficile d'évaluer les effets économiques et sociaux de l'aide non-militaire versée par la Russie et l'Iran.

Au-delà de la vision de Monsieur Chatzisavas, nous remarquons que le contexte humanitaire en Syrie est déplorable. Un rapport de la Commission européenne estime que plus de 12 millions de personnes nécessitent une aide humanitaire à l'intérieur de la Syrie et que 4 millions de réfugiés quittant le pays ont été recensés²⁴⁵. L'Union européenne a alloué une aide financière de 3.6 milliards afin d'aider la population civile, mais la situation est néanmoins qualifiée de « plus grande crise humanitaire que le monde ait connue depuis la seconde guerre mondiale »²⁴⁶.

Un rapport mondial de *Human Rights Watch* dresse un tableau bien plus effarant de la situation actuelle, en relayant toutes les exactions commises par le Gouvernement syrien, par l'État islamique ou par d'autres groupes armés non étatiques²⁴⁷. Une action militaire aurait-elle eu un impact plus grand sur le conflit ? Nous n'en avons malheureusement pas la réponse mais nous savons que le chaos Syrien a favorisé l'explosion de Daesh en Syrie.

²⁴² Interview Pierre-Christophe Chatzisavas (25 mai 2015).

²⁴³ <http://www.sipri.org/databases/armstransfers> (29 juin 2015).

²⁴⁴ <http://blogs.reuters.com/great-debate/2013/08/29/in-syria-try-banks-before-bombs/> (28 juin 2015)

²⁴⁵ http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf (28 juin 2015).

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/syria_fr_3.pdf (28 juin 2015).

Pour conclure sur l'efficacité de ces sanctions, l'Union européenne a voulu condamner le régime syrien pour les violences à l'égard de la population civile et a tenté de limiter les moyens à disposition du Président Bachar el-Assad. L'U.E. a agi en concordance avec les pays voisins de la Syrie et les États-Unis, mais n'a pu mettre un terme au conflit ou empêcher le régime en place de commettre des exactions supplémentaires. Le cas Syrien nous montre bien que les sanctions économiques à elles seules ne peuvent changer le cours d'une guerre civile, surtout dans le cas, où comme nous l'avons vu, l'économie syrienne est autonome et bénéficie de nombreux soutiens financiers de la part de pays tiers. Il est trop tôt pour tirer des conclusions des mesures restrictives européennes mais nous pouvons néanmoins dire qu'elles auront eu le mérite de maintenir la situation syrienne sous le feu des projecteurs, et confirmer le fait qu'une violation massive des droits de l'homme ne peut rester impunie.

Chapitre 3 – Renforcement des mesures restrictives

Afin de rendre les mesures restrictives européennes plus efficaces, il est nécessaire de les améliorer. A cette fin, nous nous focaliserons sur deux aspects. D'une part, il s'agit de conceptualiser les mesures et d'autre part de surveiller leur mise en œuvre et leur impact afin de les adapter au cas où la situation évoluerait. Nous aborderons également la problématique de l'indemnisation des personnes placées injustement sur listes noires.

En ce qui concerne la conceptualisation de la mesure, il est nécessaire de rappeler que les mesures restrictives sont l'arme majeure de coercition à la disposition de l'Union européenne. Il convient donc d'optimiser leur utilisation. L'objectif des mesures est la première chose à revoir. Si cet objectif est trop élevé, il sera difficilement atteignable et son évaluation en termes d'efficacité sera plus difficile, étant donné que trop de variables entrent en jeu²⁴⁸. Afin de maximaliser les chances de succès, les sanctions doivent donc avoir un objectif réaliste²⁴⁹.

Le second point important réside dans le fait que l'Union européenne doit être réaliste lorsqu'elle impose des mesures-restrictives²⁵⁰. Elle doit prendre en considération le type de personne à qui s'adressent ces mesures. Des mesures restrictives vis-à-vis d'un régime « démocratique » sont appropriées et des débouchés positifs sont plus que probables. A

²⁴⁸ S. ZEMANOVA, « Assessing the effectiveness of EU sanctions policy », *Central European Journal of International and Security Studies*, January 2010, pp. 103-104.,

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ K. GEBERT, « Shooting in the dark? EU sanctions policies », *European Council on foreign relations*, January 2013, pp.7-8.

contrario, vis-à-vis d'un régime totalitaire comme celui de Bachar el-Assad qui n'a pas modifié sa politique d'un iota depuis le début du conflit en Syrie, les mesures restrictives, principalement de type économique, ne sont pas adaptées²⁵¹. Pour influencer les décisions de ce régime, des réactions comprenant l'usage de la force sont nécessaires pour deux raisons. La première concerne l'imperméabilité de la Syrie à l'égard de l'imposition de mesures restrictives en raison, notamment, de l'autarcie économique du régime syrien. De surcroît, le régime d'Assad avait déjà l'expérience des sanctions appliquées par les États-Unis depuis 2003²⁵² et a pris soin de déplacer la majorité de ses avoirs financiers vers ses alliés russe et iranien. La seconde raison réside dans le fait que, depuis le début du conflit, le régime d'Assad n'a répondu favorablement à aucune pression de la part des puissances occidentales hormis lors de l'adoption de la Résolution 2118²⁵³ du Conseil de sécurité qui prévoyait la possibilité pour le Conseil de sécurité de prononcer des sanctions si Damas ne respectait pas ses engagements concernant l'utilisation d'armes chimiques. En définitive, afin que les mesures soient façonnées de manière adéquate, l'établissement d'une liste commune aux institutions et aux États-membres pourrait s'avérer utile. Cette liste établirait les objectifs clés des mesures ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ; comme une sorte de « livre blanc » permettant une action commune²⁵⁴. Elle comporterait également une identification des actifs bénéficiant à la personne physique ou morale visée, les moyens de levier contre cette personne qui se trouve à la disposition de l'Union, le caractère légal ou non de ces mesures, les coûts de ces sanctions, les dommages collatéraux, une cohérence de ces sanctions avec les politiques mises en place par l'Union et enfin une communication des raisons pour lesquelles ces sanctions sont imposées²⁵⁵.

Le deuxième volet de notre étude consiste à surveiller la bonne mise en œuvre de la mesure et son évolution afin de l'adapter. Le problème actuel est le manque de suivi dans le cadre de l'application des mesures restrictives. Bien que ces informations existent, il n'existe pas d'organe au sein de l'Union européenne capable de collecter les informations concernant l'impact et l'évolution des sanctions et donc permettant de bénéficier et servir de « jurisprudence » à l'Union européenne pour les sanctions futures. Bien que des discussions

²⁵¹ *Ibidem* ; S. ZEMANOVA, « Assessing the effectiveness of EU sanctions policy », *op. cit.*, pp. 130-104.

²⁵² http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/05/04/les-etats-unis-renouvellent-les-sanctions-a-l-encontre-de-la-syrie_1346188_3218.html (29 juin 2015).

²⁵³ U.N.Doc S/RES/2118, 27 septembre 2013.

²⁵⁴ F. GIUMELLI et P. IVAN, « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁵⁵ A. DE VRIES, C. PORTELA et B. GUIJARRO-USOBIAGA, « Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU », *CEPS Special Report, Nr. 95*, November 2014, pp. 4-10.

aient lieu au sein des groupes de travail du Conseil, cela n'est pas suffisant. Le meilleur moyen serait donc que chaque État membre de l'Union détache une personne en charge d'analyser scrupuleusement les effets des mesures restrictives mises en œuvre par leur pays afin de transmettre par la suite ces ressources aux autres États-membres²⁵⁶.

Une autre alternative serait de créer un groupe d'experts dépendant du service d'action extérieure de l'Union, ayant comme mission de rassembler des informations sur l'impact, la mise en œuvre correcte et les tentatives de contournement des mesures restrictives puis de transmettre ces dernières au Conseil afin que ce dernier puisse traiter ces données et ainsi évaluer de façon claire l'effet de ces mesures restrictives²⁵⁷.

Enfin selon moi, un point essentiel dans l'amélioration des mesures restrictives, est le droit d'indemnités concernant les personnes physiques ou morales ayant été placées sur les listes noires de façon illégitime. Nous avons vu dans la deuxième partie de ce mémoire que les règlements du Conseil pouvaient être annulés par la Cour de justice ou le Tribunal de l'Union européenne dans plusieurs cas.

Comme Monsieur Chatzisavas me l'a précisé lors de notre entretien, les personnes placées sur listes noires à la suite d'interdictions d'admission et de gel des avoirs, peuvent introduire un recours pour obtenir l'annulation de la décision du Conseil. Néanmoins l'annulation n'est pas nécessairement assortie du versement d'indemnité ou de réparation.

L'arrêt *Chiquita Brands* nous indique : « *qu'une requête visant à la réparation de dommages prétendument causés par une institution de l'Union doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi, ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice* »²⁵⁸.

Dans l'affaire *Syria International Islamic Bank / Conseil* précitée, le tribunal répond au requérant concernant la demande d'indemnité en disant qu'« *il y a lieu de constater que la requérante, dans la requête, n'a pas produit le moindre élément permettant d'établir la réalité du préjudice qu'elle prétend avoir subi, ne serait-ce que pour la partie de ce préjudice qui se serait réalisée jusqu'au moment de l'introduction du recours. D'autre part, il doit être relevé que la requérante reste en défaut de fournir tout élément permettant d'établir que le*

²⁵⁶ *Idem*, p. 45.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ T.P.I.C.E., 3 février 2005 (*Chiquita Brands e.a./Commission*), T-19/01, *Rec.* p. II-315, point 65.

préjudice qu'elle invoque est la conséquence des mesures restrictives contenues dans les actes dont elle a demandé l'annulation. En effet, comme le fait remarquer à bon droit le Conseil, les pertes subies par la requérante, à les supposer avérées, pourraient découler des mesures restrictives adoptées par d'autres autorités que celles de l'Union, notamment par l'OFAC, ainsi que de la dégradation de la situation économique en Syrie au vu du conflit en cours et, plus généralement, de la crise financière internationale »²⁵⁹.

Au vu des arguments opposés par le Tribunal à la partie requérante, nous voyons bien que le point essentiel au niveau de la preuve est d'établir le lien entre le préjudice et la sanction du Conseil. Dans la cadre de notre étude, sachant que la situation est chaotique en Syrie et que des sanctions émanent d'autres pays (*cfr supra*), il est peu probable que l'on puisse établir un lien direct entre les mesures restrictives de l'Union et le préjudice subi par les personnes placées sur listes noires. Cette constatation peut également s'appliquer à de nombreux autres cas, et citons à cet égard l'arrêt Bassam Sabbagh²⁶⁰ et l'arrêt Samir Hassan²⁶¹ où le Tribunal tire les mêmes conclusions que dans l'arrêt précédemment cité.

La mise en place d'un régime de compensation pourrait ainsi permettre aux personnes injustement mises sur ces listes de percevoir une indemnité mais forcerait surtout le service européen d'action extérieur, responsable de cette nomination, à approfondir ses recherches avant de placer sur liste noire toute personne soupçonnée d'être en lien avec un régime totalitaire.

²⁵⁹ T.P.I.U.E., 11 juin 2014 (Syria International Islamic Bank c. Conseil), T-293/12, *J.O.U.E.*, C 245, du 28 juillet 2014, p.9, point 75.

²⁶⁰ T.P.I.U.E., 26 février 2015 (Bassam Sabbagh c. Conseil), T-652/11, <http://www.curia.europa.eu>, (26 février 2015), point 67.

²⁶¹ T.P.I.U.E., 16 juillet 2014 (Samir Hassan c. Conseil), T-572/11, <http://www.curia.europa.eu>, (16 juillet 2014), point 108.

CONCLUSION

Les sanctions contribuent à renforcer l'image de l'Union européenne, lui donne des alternatives diplomatiques et constituent un instrument destiné à combattre le respect des valeurs que l'Union défend au moyen de sa politique extérieure. Elles définissent l'Union européenne comme un acteur international et précisent ce qui est acceptable et ce qu'il ne l'est pas dans le cadre des relations internationales.

L'objectif de ce mémoire étant de définir dans quelle mesure l'Union européenne peut faire respecter de façon autonome le droit international et mettre fin à des crises majeures en l'absence d'action de la part du Conseil de sécurité de l'ONU.

En premier lieu nous avons vu les conséquences de l'inaction de l'ONU en Syrie. Cela nous a amené à évaluer les possibles réformes qui pourraient être en mesure de faire évoluer l'institution et lui rendre sa légitimité perdue.

En second lieu, en ce qui concerne l'efficacité des mesures restrictives en Syrie nous avons vu que les sanctions n'ont pas réussi à empêcher le développement de cette guerre civile. Néanmoins, elles ont néanmoins permis de maintenir la situation au cœur du débat et ainsi confirmer le fait qu'une violation massive des droits de l'homme ne peut rester impunie.

Au moyen de cette étude, nous avons mis en lumière la limite inhérente aux mesures restrictives en ce qui concerne certaines cibles étatiques imperméables à ce type de sanctions. Les pistes d'amélioration citées dans la dernière partie seront bénéfiques aux sanctions européennes afin de répondre aux nouveaux défis et aux évolutions des conflits. Je pense néanmoins que en ce qui concerne les régimes totalitaires et notamment le régime syrien, au cœur de notre étude, la seule utilisation des mesures restrictives n'est plus adaptée. Une action rapide et efficace afin de protéger la population est essentielle dans ce type de conflit.

Bien que chaque crise soit différente et qu'en conséquence l'analyse d'une seule situation ne soit pas suffisante pour généraliser la pratique et l'efficacité des mesures restrictives de l'Union européenne, cela nous a néanmoins permis de déceler des problèmes ainsi que des solutions pouvant y être apportées. Nous avons observé que l'Union européenne était passée d'un système de sanctions globales, à un système de sanctions ciblées afin d'augmenter l'efficacité de ses mesures restrictives et d'épargner les populations civiles. Il est temps que l'Union ajoute une « corde à son arc » et s'organise autour d'une coopération militaire afin de

s'affirmer en tant que puissance mondiale pouvant apporter son aide de manière individuelle dans la résolution de tout type de conflit. Il faudrait qu'elle soit capable d'agir sur le plan militaire et de façon coordonnée. Il s'agit, à mon sens, du prochain défi qui attend l'Union européenne dans le cadre de ses relations extérieures.

Actuellement aucun État-membre de l'Union n'est capable d'exercer individuellement une pression militaire suffisante pour influencer sur les relations internationales²⁶². Le traité de Lisbonne a d'ailleurs introduit la possibilité de créer une coopération structurée permanente dans ses articles 42 et suivant T.U.E. et son protocole n°10 T.F.U.E. Cette coopération peut être activée aisément. En effet elle figure dans les traités, ne requiert aucune négociation majeure et ne peut être paralysée à moins que la majorité des États membres du Conseil refusent de la mettre en œuvre²⁶³. Cette coopération introduit les prémices d'une véritable coopération militaire et offre aux États membres la possibilité de mettre en place une coordination globale et de construire une stratégie commune pour le développement des moyens militaires²⁶⁴.

C'est à mon sens la principale réforme à mettre en œuvre afin que l'Union européenne soit à l'avenir capable d'agir efficacement dans des crises similaires à celle de la Syrie et ainsi pouvoir épauler le Conseil de sécurité en cas de veto.

²⁶² *Idem*, p. 122.

²⁶³ F. MAURO, « La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne », *Note d'Analyse du GRIP*, 27 mai 2015, Bruxelles, p.14.

²⁶⁴ G. F. SCHLOMACH, « Quelle défense pour l'Europe », *op. cit.*, p. 124.

ANNEXE²⁶⁵ :

ANNEX - RESTRICTIVE MEASURES ON SYRIA

– in force as on 14 December 2014 –

The restrictive measures on Syria consist in:

- Prohibition on the import of arms and related material from Syria. Export restrictions on certain equipment, goods and technology that might be used for internal repression or for the manufacture or maintenance of such products. The measure includes a prohibition on related financial assistance as well as insurance and reinsurance.
- Obligation for member states to inspect vessels and aircraft if there are reasonable grounds to believe they carry arms, related material or equipment which might be used for internal repression. This applies in member states' seaports, airports and in their territorial sea, in accordance with international law. Items that may not be exported from the EU to Syria must be seized.
- Import ban on crude oil and petroleum products from Syria. The prohibition concerns import, purchase and transport of such products as well as related finance and insurance. The ban also includes a prohibition on related technical and financial assistance. Under certain conditions and after consultation with the Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces, member states may authorise derogations from this prohibition.
- Ban on investment in the Syrian oil industry. This covers loans and credits, acquisition or extension of participations and the creation of joint ventures. Under certain conditions and after consultation with the Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces, member states may authorise derogations from this prohibition.
- Ban on investment in companies engaged in the construction of new power plants for electricity production in Syria.
- Prohibition to participate in the construction of new power plants, including related technical or financial assistance.
- Ban on exports to Syria of key equipment and technology for the oil and gas industry. The ban also includes a prohibition on related technical and financial assistance. Under certain conditions and after consultation with the Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces, member states may authorise derogations from this prohibition.
- Ban on trade in goods belonging to Syria's cultural heritage which have been illegally removed from Syria with the objective of facilitating the safe return of those goods.
- The assets of the Syrian central bank within the EU are frozen and it is prohibited to make funds or economic resources available, but the provision allows for legitimate trade to continue under strict conditions.
- Ban on trade in gold, precious metals and diamonds with Syrian public bodies and the central bank.
- Ban on supplying banknotes and coinage to the Syrian central bank.
- Member states must not give new grants and concessional loans to the Syrian government.

²⁶⁵ European Union External Action, *The European Union and Syria, op. cit*, Annexe.

- Asset freeze on 63 entities and 211 persons responsible for or associated with the violent repression against the civilian population in Syria or supporting or benefiting from the regime. The release of certain frozen funds or economic resources may be authorised exceptionally under certain conditions if they are intended, inter alia, for humanitarian purposes; for evacuations from Syria; or in order to make payments on behalf of the Syrian Arab Republic to the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) for activities related to the OPCW verification mission and the destruction of Syrian chemical weapons.
- Travel ban on 211 persons responsible for or associated with the violent repression against the civilian population in Syria or supporting or benefiting from the regime.
- Export ban on equipment, technology or software primarily intended for monitoring or interception of the internet or telephone communications.
- No disbursements and payments in connection with existing loan agreements between Syria and the European Investment Bank, as well as the suspension of technical assistance contracts relating to projects in Syria.
- Prohibition to trade Syrian public or public-guaranteed bonds to or from the government of Syria or its public bodies and Syrian financial institutions. No brokering or issuing services for such bonds are allowed.
- Prohibition for Syrian financial institutions to open new branches or subsidiaries in the EU or to establish new joint ventures or new correspondent banking relationships with EU banks.
- EU banks are prohibited from opening offices or accounts in Syria. Under certain conditions and after consultation with the Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces, member states may authorise derogations from this prohibition.
- Member states are to restrain short and medium term financial support for trade with Syria, including export credits, guarantees and insurance. No more long-term support.
- No insurance or re-insurance to the Syrian government, public bodies, corporations or agencies (except health and travel insurance or compulsory third party insurance for Syrian persons or entities in the EU).
- Cargo flights operated by Syrian carriers and all flights operated by Syrian Arab Airlines may not have access to EU airports.
- Prohibition to export luxury goods to Syria.
- Prohibition on the export of aviation fuel to Syria.

For more information, see [legislation](#) instituting these restrictive measures and [Frequently Asked Questions on EU restrictive measures](#).

BIBLIOGRAPHIE

▪ Législation

- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 : articles 1, 23, 27, 28.
- Traité instituant la Communauté européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, Art. 281.
- Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992 : articles J.2, J.3, J.8, 73G.
- Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 : articles 2, 3, 4, 6, 215, 275, 281, 288, 291, 296.
- Traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 : articles 5, 15, 16, 26, 28, 29, 30, 31, 38.
- Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331 : articles 53, 60.

▪ Jurisprudence

- C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, (Nouvelle requête : 1962), 2^e phase, 5 février 1970, (Belgique c. Espagne), *Rec. C.I.J.*, 1970, p.3.
- C.J.U.E., 15 novembre 2012, (Conseil de l'Union européenne c. Nadiany Bamba), C 417-11, www.curia.europa.eu.
- T.P.I.U.E., 11 juin 2014 (Syria International Islamic Bank c. Conseil), T-293/12, *J.O.U.E.*, C 245, du 28 juillet 2014, p.9.
- T.P.I.U.E., 16 juillet 2014 (Samir Hassan c. Conseil), T-572/11, <http://www.curia.europa.eu>.
- T.P.I.U.E., 17 décembre 2014, (Hamass c. Conseil), T-400/10, <http://www.curia.europa.eu>.
- T.P.I.C.E., 3 février 2005 (Chiquita Brands e.a./Commission), T-19/01, *Rec.* p. II-315.
- T.P.I.U.E., 26 février 2015 (Bassam Sabbagh c. Conseil), T-652/11, <http://www.curia.europa.eu>.

▪ **Doctrine**

- ADAMS S., « Failure to protect: Syria and the UN Security Council, Global centre for the responsibility to protect », *Occasional paper series N°5*, March 2015.
- ARCHICK K. et MIX D., « The United States and Europe: Responding to Change in the Middle East and North Africa », *Current Politics and Economics of Europe*, Volume 24 Issue 1-2, New-York, Nova science publishers, 2013.
- BEAUCILLON C., « Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE », European Union Institute for Security Studies, *Occasional paper*, décembre 2012.
- BEAUCILLON C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- BLUMANN C. et DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 2013.
- BOUTAYEB C., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014.
- CAMERON I., *EU Sanctions: Law and Policy issues concerning restrictive measures, Supranational Criminal Law: Capita Selecta*, Vol15, Cambridge, Intersentia, 2013.
- DAY G., *Le droit de veto dans l'organisation des Nations unies*, Paris, Pedone, 1952.
- DE VRIES A., PORTELA C. et GUIJARRO-USOBIAGA B., « Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU », *CEPS Special Report, Nr. 95*, November 2014.
- DELCOURT B., « Au nom de quoi sanctionner et punir », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 n°97.
- DENIS C., *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : Portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- DETALMINIL B., *L'Union européenne : une organisation supranationale, Comment définir l'UE d'aujourd'hui ? Comment analyser sa nature ?*, 2007,
<http://www.taurillon.org/L-Union-europeenne-une-organisation-supranationale>.
- DIETER BORCHARDT K., *L'ABC de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010.
- DOPAGNE F., *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010.

- DUPONT P-E., « Le cadre normatif international des sanctions unilatérales : le droit international contemporain », *Géostratégiques* N°40, 2013.
- ERKISSON M., *Targeting peace: Understanding UN and EU targeted sanctions*, Farnham, Ashgate, 2011.
- FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
- GEBERT K., « Shooting in the dark? EU sanctions policies », *European Council on foreign relations*, January 2013.
- GIUMELLI F., *Coercing, constraining and signalling*, Colchester, ECPR press, 2011.
- GIUMELLI F., « How EU sanctions work: a new narrative », *Chaillot Paper* N°129, Paris, EU institute for security studies, 2013.
- GIUMELLI F., *The success of sanctions: Lessons learned from the EU experience*, Surrey, Ashgate Publishing Limited, 2013.
- GIUMELLI F. et IVAN P., « The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma) », *Epic issue paper*, N°76, Bruxelles, European policy centre, November, 2013.
- HOVI J. et HUSEBY R., *Tales of the unexpected: When do economic sanctions work?*, Southend-on-Sea, The Institute of Mathematics and its Applications, 2004.
- KLABBERS J., *International law*, New-York, Cambridge, 2013.
- KOLB R., *Introduction au droit des Nations Unies*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2008.
- LEBEN C., Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale, *Annuaire français de droit international*, volume 28, 1982.
- MAURO F., « La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne », *Note d'Analyse du GRIP*, 27 mai 2015, Bruxelles.
- PELLET A., *Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012.
- PELLET A., « Rapport introductif : Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », Colloque S.F.D.I de Rennes, 1995, *Le Chapitre VII de la Charte des Nation-Unies*.
- PORTELA C., *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work?*, 2010, Routledge, New York.
- PORTELA C. et GUIJARRO USOBIAGA B., « The EU's sanctions and their contribution to peace, *The EU: A true peace actor?* N°23, Mai 2015.
- RAPOPORT C., « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU », *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, Les Conférences Publiques

du Centre d'Excellence Jean Monnet Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France), Grenoble, 2011.

- SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- SCHLOMACH G. F., « Quelle défense pour l'Europe », *Etat de l'Union 2015, rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Lignes de Repères, 2015
- TINIÈRE R. et VIAL C., *Protection des droits fondamentaux dans l'union Européenne: Entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- VAN RAEPENBUSCH S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2005.
- VERHOEVEN J., *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, Larcier, 2001.
- ZEMANOVA S., « Assessing the effectiveness of EU sanctions policy », *Central European Journal of International and Security Studies*, January 2010.

▪ Autres

○ Sites Internet

- <http://www.un.org/fr>. (20 avril 2015).
- http://www.liberation.fr/monde/2012/02/07/paris-rappelle-son-ambassadeur-en-syrie-pour-consultations_794225. (18 avril 2015).
- http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/01/syrie-iran-coree-du-nord-russie-chine-tout-est-lie_1650501_3232.html (25 juin 2015).
- http://www.lepoint.fr/monde/paris-tente-de-pousser-a-l-onu-un-projet-de-reforme-du-droit-de-veto-26-09-2014-1866830_24.php (26 juin 2015).
- http://www.marianne.net/Pourquoi-l-ONU-ne-fonctionne-pas_a240625.html (29 juin 2015).
- http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/10/10/droit-de-veto-a-l-onu-vers-l-abolition-d-un-privilege_3493657_3232.html (28 juin 2015).
- <http://www.alarabiya.net/articles/2012/05/23/216004.html> (28 juin 2015).
- <http://blogs.reuters.com/great-debate/2013/08/29/in-syria-try-banks-before-bombs/> (28 juin 2015).

- Thomas Reuters, L'Union européenne sanctionne le président syrien, 23 mai 2011, <http://fr.reuters.com/article/idFRPAE74M0SB20110523>. (20 juin 2015).
- <http://www.franceinfo.fr/actu/monde/article/rafale-la-france-beneficie-d-un-contexte-geopolitique-particulier-jean-guisnel-675535>. (25 juin 2015).
- <http://syrianncb.org/2012/05/28/what-one-fears-is-political-money-an-interview-with-samir-aita/> (30 juin 2015).
- <http://www.sipri.org/databases/armstransfers> (29 juin 2015).
- http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/syria_fr_3.pdf (28 juin 2015).
- http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/05/04/les-etats-unis-renouvellent-les-sanctions-a-l-encontre-de-la-syrie_1346188_3218.html (29 juin 2015).

- Nations unies

- U.N.Doc S/2004/313, 21 avril 2004.
- U.N.Doc S/2007/14, 12 janvier 2007.
- U.N.Doc S/2008/447, 11 juillet 2008.
- U.N.Doc S/2009/310, 15 juin 2009.
- U.N.Doc S/2011/612, 4 octobre 2011.
- U.N.Doc S/2012/77, 4 février 2012.
- U.N.Doc S/2012/538, 19 juillet 2012.
- U.N.Doc S/RES/2118, 27 septembre 2013.
- U.N.Doc A/RES/66/253, 17 février 2012.
- U.N.Doc A/48/PV.64, 24 décembre 1993.
- U.N.Doc A/48/264, 20 juillet 1993.
- U.N.Doc A/HRC/RES/S-16/1, 4 mai 2011.
- U.N.Doc A/HRC/29/L.4, 29 juin 2015.
- Rapport du secrétaire général sur l'application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'ONU, 2 septembre 2003, A/58/323.

- Union européenne

- Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J.O.U.E.* L 121, 10.5.2011.

- Décision 2011/302/PESC du Conseil du 23 mai 2011, *J.O.U.E.* L 136 du 24.05.2011.
- Décision 2011/522/PESC du Conseil du 2 septembre 2011, *J.O.U.E.* L 228 du 3.09.2011.
- Décision 2011/523/UE du Conseil du 2 septembre 2011 portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, L 228/19, 3.9.2011.
- Décision 2012/123/PESC du Conseil datée du 27 février 2012 modifiant la décision 2011/523/UE portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *J.O.U.E.* L 54/18, 28.2.2012.
- Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013, *J.O.U.E.* L 147 du 1.06.2013
- Décision 2015/837/PESC du Conseil du 28 mai 2015, *J.O.U.E.*, L 132 du 29.05.2015.
- Règlement (UE) No 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011, *J.O.U.E.*, L 121 du 10.05.2011.
- Règlement (UE) No 224/2014 du Conseil du 10 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine, *J.O.U.E.* L 70/ du 11.03.2014.
- Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *J.O.U.E.*, L269 du 27.9.1978.
- Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Brussels, December 2005, doc. 15114/05.
- EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, Brussels, 24 April 2008, doc. 8666/1/.
- Council of the European Union, Basic principles on the use of restrictive measures, 10198/1/04 REV1, PESC 450, Brussels 7 June 2004.
- European Union External Action, *The European Union and Syria*, Bruxelles, 5 février 2015, 131018/1, http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf.
- Council of the European Union, *Council conclusions on Syria*, Bruxelles, 15 décembre 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146257.pdf.

- Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E, document 15114/05 du Conseil daté du 2 décembre 2005.
- http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113451.pdf (29 juin 2015).
- European Union Council, Basic principles on the use of restrictive measures, Brussels, 7 june 2004, doc. 10198/1/04.
- Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de la Syrie. - Avis d'interdiction. - Application du Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le Règlement (UE) n° 442/201, M.B du 4 avril 2012, numac 2012011135.
- Rapport d'activité annuel de la B.E.I., 2011, <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar2011fr.pdf>.
- http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (15 mai 2015).
- <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/syria/> (25 juin 2015).
- http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html (23 juin 2015).
- http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf (28 juin 2015).

○ **Divers**

- *ABC des Nations-Unies*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- Commission du Droit international, « Projet d'articles adopté à titre provisoire sur la responsabilité internationale des Etats », *Assemblée générale, cinquante et unième session, 1996, supplément N°10(A/51/10)*.
- Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite(2001), adopté par la Commission à sa 53^{ème} session (2001), et soumis à l'assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite Session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II.
- A/66/10. « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa soixante-sixième session », *A.C.D.I.*, 2011, vol II, deuxième partie.
- Compte rendu de la 4128^{ème} séance du Conseil de sécurité consacrée aux questions générales relatives aux sanctions, intervention de M. Cunningham, S/PV.4128, 17 avril 2000.
- Interview Pierre-Christophe Chatzisavas (25 mai 2015).

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

