

PRÉFACE

Les mesures restrictives de l'Union européenne – embargos, refus de visas, gels des avoirs – sont-elles prises en toute autonomie ou en exécution de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ? Naissent-elles de l'exercice d'un droit propre de l'Union ou d'une compétence d'exécution que lui auraient confiée les États membres ? Engagent-elles sa responsabilité ou la leur ? Obéissent-elles aux règles du droit international public ou à celles du droit de l'Union, plus exigeantes en termes de compétences et de protection des droits de l'homme mais moins précises en termes d'intérêt à agir ? Quelles sont d'ailleurs leurs cibles réelles : des États ou des individus ? La réponse à ces questions alternatives se situe toujours dans un *entre-deux*.

Il fallait avoir le ferme tempérament et la tranquille assurance de Charlotte Beaucillon pour affronter cet entre-deux en s'abstenant tout autant de le figer dans l'opposition du droit de l'Union et du droit international que de le réduire au moyen d'artifices uniformes. Le pire eût été de qualifier ces mesures prises en réaction à l'illicite de mesures « *sui generis* » ou « hybrides ». Charlotte Beaucillon n'a jamais cédé à une si molle facilité. Tournant autour de son objet en l'appréhendant en droit de l'Union et en droit international, elle donne à cet ensemble de questions des réponses qui combinent, dans un régime complexe, des règles du droit de l'Union et des règles du droit international tel que l'Union le comprend mais aussi l'influence.

Des règles uniformes se sont constituées en droit de l'Union pour l'adoption de mesures restrictives, quelle qu'en soit la cause (exécution de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies contraignantes pour les membres, réaction à un fait illicite lésant l'Union, réaction à la violation d'obligations *erga omnes*) alors que celle-ci est déterminante quant à leur licéité et leur attribution en droit international. Ainsi prises sous l'empire d'un régime constitutionnel sous lequel perce l'inclination à envisager l'Union davantage comme un État que comme une organisation internationale, les mesures qui visent des États peuvent être analysées classiquement en termes d'attribution et de responsabilité. En revanche, les mesures dont la cible réelle est un individu doivent

l'être en intégrant le principe de légalité et la protection des droits de la personne humaine. Un régime constitutionnel complet des mesures restrictives que l'Union inflige à des individus est bien en voie de construction. Or il n'est pas sans incidence sur le système international.

En effet, la participation de l'Union européenne aux mécanismes internationaux de réaction à l'illicite n'est pas seulement l'effet mécanique d'un transfert de compétences des États membres à l'organisation supranationale qui affecterait soit leur capacité à exercer leur droit inhérent de réaction à un fait illicite les lésant, soit leur capacité à exécuter leur obligation de mettre en œuvre les résolutions contraignantes prises par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Point avare de telles mesures même lorsque rien ne l'y contraint, l'Union européenne a sur ces mécanismes un effet dynamique qui précipite certaines de leurs évolutions. La jurisprudence de son Tribunal de première instance et même de sa Cour de justice a fait trembler un Conseil de sécurité jusqu'alors pénétré de la certitude que rien ne pouvait résister juridiquement à des décisions fondées sur l'impérieuse nécessité, à son seul jugement, de réduire une menace pour la paix internationale, fût-ce en restreignant l'exercice des droits de la personne humaine sans offrir aux cibles réelles de ses sanctions ni garanties, ni recours. Quelques aménagements des procédures d'inscription et de radiation sur la liste des personnes ciblées par des sanctions, bienvenus, mais sans doute pas longtemps suffisants, s'en sont suivis.

Cette force d'entraînement sur le système international, perceptible aussi dans les travaux de la Commission du droit international, l'Union européenne la doit sans doute à la crainte que d'autres ne prennent exemple soit sur un Tribunal de première instance tenté de consacrer la sanction décentralisée de la supériorité du *jus cogens* sur tout le droit international, décisions du Conseil de sécurité incluses, soit sur une Cour de justice tentée par la sécession normative dans ses motifs et réduisant à peu les effets de l'article 103 de la Charte des Nations Unies avant d'opter pour un dispositif raisonnable. Mais elle la doit assurément aussi à la position de ses États membres.

Ceux-ci se retrouvent, en effet, pris dans un entre-deux en raison de leur appartenance simultanée à l'Organisation des Nations Unies et à l'Union européenne. Cette double appartenance les expose à des conflits d'obligations dont ils ne sont plus les arbitres ultimes puisqu'ils doivent compte, d'un côté, au Conseil de sécurité des Nations

Unies et, d'un autre, à la Cour de Justice de l'Union. La seule échappatoire consiste pour eux à tenter d'opérer une coordination entre les deux ordres juridiques, soit en poussant à leur adaptation formelle, soit en tirant parti du « jeu » dans le système, de la marge d'appréciation qui leur reste et leur permet de réconcilier des exigences qui s'ignorent ou se contredisent.

Mais dans cette pratique des mesures restrictives se révèle aussi *in fine* l'entre-deux subtil dans lequel l'Union européenne est entrée. En effet, l'objectif ultime de l'ouvrage est de comprendre la nature de cet acteur international qu'est devenue l'Union européenne dans la perspective du droit international et du droit européen, distincts mais connectés. L'auteur entreprend ainsi de tester les prétentions de l'Union à l'*autonomie* vis-à-vis des droits nationaux, c'est bien connu, mais aussi du droit international et des institutions internationales telles que l'ONU.

Ayant mis ces prétentions à l'épreuve du droit de la compétence et du droit de la responsabilité, Charlotte Beaucillon en vient, dans une conclusion qui porte bien au-delà de l'objet déjà vaste de sa thèse, à rapprocher l'Union de la Fédération située par Olivier Beaud (*Théorie de la Fédération*, P.U.F., Paris, 2007) dans « un entre-deux des mondes intra et interétatiques » et distinguée pour ce qu'elle « internalise des relations qui étaient auparavant internationales ». Elle prolonge ce constat par la mise en évidence d'un paradoxe. D'un côté, l'analyse des compétences révèle la capacité de l'Union à agir, non pas seulement pour coordonner les actions de ses États membres mais aussi en tant qu'acteur autonome. La complexité des règles internes à l'Union qui distribuent les compétences entre les membres et les institutions ne compromet ni son unité ni son autonomie dans l'action. Mais d'un autre côté, l'étude des rapports entre l'Union et les autres sujets de droit international qui se nouent à l'occasion de l'adoption et de l'application de mesures restrictives met en lumière la différenciation persistante entre l'Union et ses membres sur la scène internationale. Dépassant alors la définition de la Fédération, sans aller pour autant jusqu'à qualifier l'Union européenne de « métamorphe » comme le fit élégamment un membre du jury (L. Azoulai), l'auteur montre que l'Union se substitue à ses membres tout en demeurant auprès d'eux, troublant par sa nature d'entité composite les représentations positives et doctrinales du système international. Mieux, l'Union se « décomposerait » et « recomposerait » juridiquement et, dit l'auteur, en retirerait un appréciable bénéfice politique : sa « flexibilité » lui permettrait de se glisser dans

les interstices du système international et de contribuer à sa restructuration.

Pour mener à bien cette ambitieuse recherche, Charlotte Beaucillon choisit l'Institut universitaire européen de Florence, mais sans rompre les attaches avec son établissement d'origine, l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle sollicita la direction d'une spécialiste du droit de l'Union à Florence mais aussi une « supervision » extérieure à Paris par une internationaliste. Elle se plia aux canons de la recherche académique à vocation spéculative mais sans faire l'économie de stages dans les instances où se prennent les décisions relatives aux mesures restrictives. Il en sortit cette thèse, unie, entretissant habilement les compétences acquises dans les deux branches du droit et les conclusions inspirées par une fine connaissance de la pratique soumise à une impitoyable rationalisation.

Lorsque la thèse fut soutenue à l'Institut universitaire européen de Florence, le 4 décembre 2012, des pluies diluviennes s'abattaient sur la colline de Fiesole. Face à un jury dont les membres transis, Loïc Azoulai, Yann Kerbrat et les deux directrices de thèse, se réchauffaient à la vigueur des arguments échangés, Charlotte Beaucillon conserva sans faillir sa combativité souriante. De son beau travail, de son enthousiasme et de sa force de caractère, elle fut immédiatement récompensée par une invitation à publier sa thèse chez Bruylant dont Yann Kerbrat doit être ici remercié. Quelques mois plus tard, alors que l'hiver ne finissait toujours pas, elle fut élue maîtresse de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Souhaitons-lui de garder précieusement toutes ces qualités de jeunesse à travers les saisons d'une longue et heureuse carrière à l'université.

Marise Cremona
Institut Universitaire Européen de Florence

Evelyne Lagrange
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne