

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	IX
Préface	XI
Sigles et abréviations	XV
Sommaire	XIX
Introduction	1
Section 1. Définition et pratique	3
A. Les mesures restrictives en droit positif	4
1. Les dispositions pertinentes des traités constitutifs de l'Union européenne	4
2. Radioscopie des mesures restrictives en vigueur au 2 mars 2010	6
B. La codification progressive des mesures restrictives en droit de l'Union	8
1. La prépondérance initiale de la méthode intergouvernementale	8
2. La naissance d'un processus binaire	14
3. L'institutionnalisation du modèle	16
Section 2. Qualification et imputabilité	22
A. La qualification des mesures restrictives	22
1. La typologie des mesures restrictives	23
a. <i>Ratione personae</i>	23
b. <i>Ratione materiae</i>	25
c. <i>Ratione causae iuris</i>	26
2. Les mesures restrictives et la réaction à l'illicite	27
a. Les réactions centralisées	28
b. Les réactions décentralisées	32
3. La qualification duelle des mesures restrictives	35
B. L'imputabilité des mesures restrictives à l'Union européenne	41
1. La nature de l'Union européenne	41
2. La personnalité juridique de l'Union européenne	44
3. Le principe de spécialité et le partage des compétences	47
Section 3. Charnières entre ordres juridiques	49
A. Le paradoxe des mesures restrictives	49
1. L'absence de lien direct entre l'Union et les normes promues	49
2. La hiérarchie des ordres juridiques et la fluidité normative	52
B. La coordination d'ordres juridiques complexes par leurs composantes communes	55
1. La transformation des normes exogènes en normes endogènes	56
2. L'exportation des normes endogènes de l'Union vers l'ordre international	58

PARTIE I. Le fondement des mesures restrictives	61
Titre I. La compétence en droit de l'Union européenne	67
Chapitre 1. <i>Le fondement de la compétence et la décision d'imposer des mesures restrictives</i>	68
Section 1. Une compétence propre de l'Union européenne	69
A. Le fondement conventionnel de la compétence	69
1. La compétence générale de définir la Politique étrangère et de sécurité commune	69
a. L'habilitation de l'Union européenne	70
b. Une habilitation à promouvoir une identité et des valeurs	74
2. La compétence spécifique d'adopter des mesures restrictives	76
a. Une base juridique héritée de la pratique	76
b. Une base juridique évolutive	78
B. Des modalités d'exercice marquées par la méthode intergouvernementale	81
1. L'unanimité pondérée par l'abstention constructive	81
2. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil	85
Section 2. L'articulation des compétences de l'Union et de ses Membres	86
A. Les principes applicables in abstracto	86
1. La question de la préemption	86
a. La PESC et les catégories de compétence en droit de l'Union	87
b. L'exclusion de la préemption et les compétences partagées lato sensu	90
2. La subsidiarité et la coopération loyale	92
B. L'opération in concreto du principe de coopération loyale	96
1. Cas où l'Union fait exercice de sa compétence	96
a. Lorsque les mesures restrictives sont adoptées à l'unanimité	96
b. Lorsqu'un État fait usage de l'abstention constructive	97
i. L'acceptation de la décision et ses conséquences	97
ii. La solidarité mutuelle	99
2. Cas où l'Union ne fait pas usage de sa compétence	101
Conclusion du Chapitre 1	106
Chapitre 2. <i>L'exercice de la compétence et la mise en œuvre des mesures restrictives</i>	107
Section 1. La mise en œuvre directe des mesures restrictives : l'action des institutions	109
A. L'ajustement de la compétence <i>ratione personae</i> : les mesures individuelles	110
1. Le régime conventionnel et la pratique institutionnelle	110
a. L'interconnexion de l'U.E. et de la C.E. en matière de mesures restrictives	111
b. La pratique des institutions de l'Union	114
2. Le contrôle judiciaire de la compétence <i>ratione personae</i>	119
a. L'absence totale de lien avec un pays tiers : le cas topique du terrorisme	120
b. L'évaluation judiciaire du lien avec un pays tiers	127

B. L'ajustement de la compétence <i>ratione materiae</i> : la spécificité du terrorisme	133
1. Les nouvelles bases juridiques applicables au terrorisme	133
a. L'article 215 du T.F.U.E.	134
b. L'article 75 du T.F.U.E.	135
2. L'articulation des articles 75 et 215 du T.F.U.E.	139
a. La position du Parlement européen	139
b. Le rejet par la Cour	143
Section 2. La mise en œuvre et l'exécution indirectes des mesures restrictives : l'action des États membres	148
A. La mise en œuvre indirecte de la décision PESC	149
1. Le commerce des armes	149
2. Les restrictions à l'entrée sur le territoire	153
3. La coopération policière et judiciaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	155
B. L'exécution indirecte des actes de mise en œuvre des institutions	157
1. L'effet direct et la mise en œuvre administrative	158
2. L'interprétation des règlements de l'Union	162
a. Les principes d'interprétation des règlements	165
b. Les conséquences sur le pouvoir d'appréciation des États membres	169
C. La sanction des contraventions aux mesures restrictives	171
1. Le principe d'équivalence des sanctions de la violation du droit de l'Union et du droit national	172
2. La mise en œuvre du principe d'équivalence	173
Conclusion du Chapitre 2	176
Conclusion du Titre I	177
Titre II. L'encadrement par le droit international public	179
Chapitre 1. <i>La mise en œuvre des mesures de coercition pacifique décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies</i>	181
Section 1. L'encadrement par la Charte des Nations Unies	182
A. Le pouvoir du Conseil de sécurité et la nature des mesures	182
1. Le pouvoir du Conseil de sécurité	183
a. Un pouvoir d'action institué	183
b. Un pouvoir discrétionnaire découlant du Chapitre VII de la Charte	186
2. La nature des mesures de coercition pacifique	191
a. Des mesures de réaction à une situation factuelle	191
b. Le caractère objectif des situations de l'article 39 de la Charte	195
B. L'application des mesures de coercition décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU	198
1. L'obligation des États membres de l'ONU	198
a. La base juridique de l'obligation	198
b. La portée de l'obligation	202

i. Les obligations « en vertu de la Charte » à faire prévaloir	203
ii. Les obligations « en vertu de tout autre accord international »	204
iii. La conformité des obligations au <i>jus cogens</i>	207
c. Les limites de l'obligation	209
i. L'improbable déclaration d'illégalité des résolutions du Conseil de sécurité	211
ii. L'efficacité de l'interprétation conforme par les Membres de l'ONU	215
2. La Charte des Nations Unies et les tiers	216
a. Les décisions du Conseil de sécurité et les États tiers	216
b. Les décisions du Conseil de sécurité et les organisations tierces	219
Section 2. L'encadrement par le droit de l'Union européenne	224
A. L'obligation de l'Union européenne d'appliquer les mesures de coercition pacifique de l'ONU	225
1. L'hypothèse de la modification des traités constitutifs de l'Union européenne du fait de la pratique ultérieure de ses Membres	225
a. Le silence des traités constitutifs de l'Union	225
b. L'interprétation de la pratique suivie de mise en œuvre des résolutions dans le cadre de la PESC	228
2. L'hypothèse de la succession de l'Union aux obligations de ses Membres	232
a. Les conditions de la succession de l'Union européenne aux obligations résultant de la Charte de l'ONU	233
i. Le précédent : la « succession fonctionnelle » au GATT	234
ii. L'application au cas de l'ONU par le Tribunal de première instance	237
b. Les critiques de l'application de la théorie de la succession fonctionnelle	239
i. L'absence de succession fonctionnelle et la confusion avec la transitivité des obligations	240
ii. Les conséquences critiquables sur la conception des relations entre l'U.E. et l'ONU	242
B. L'obligation de l'Union européenne de ne pas entraver l'exécution par ses Membres de leurs obligations internationales	245
1. La coordination des ordres de l'U.E. et de l'ONU par leurs États membres communs	245
a. La règle de conflit de traités posée par l'article 351 du T.F.U.E.	246
i. Une réaffirmation améliorée du principe <i>res inter alios acta</i>	246
ii. Une disposition centrée sur la protection de l'ordre de l'Union	248
b. L'application à la Charte des Nations Unies	250
2. L'hermétisme de l'ordre juridique de l'Union en tant qu'ordre autonome	255
a. L'article 351§1 et la limitation du contrôle de légalité au droit dérivé de l'Union	255
b. L'article 351§2 et l'ajustement des incompatibilités de l'ordre de l'ONU avec l'ordre de l'U.E.	259
Conclusion du Chapitre 1	262

Chapitre 2. <i>L'adoption proprio motu de mesures décentralisées de réaction à l'illicite</i>	263
Section 1. Les mesures restrictives liées à la violation d'un traité	265
A. L'articulation des mesures restrictives et des mesures appropriées autorisées en cas de violation du traité	267
1. Les cas d'assimilation des mesures restrictives et des mesures appropriées	267
a. Les conditions d'adoption des mesures appropriées	267
i. La clause de « non-exécution »	268
ii. La clause « élément essentiel »	272
b. L'assimilation pratique des mesures restrictives aux mesures appropriées	275
i. L'assimilation matérielle des mesures	276
ii. L'assimilation fonctionnelle des mesures	277
2. Les cas de distinction des mesures restrictives et des mesures appropriées	279
a. L'encadrement conventionnel de l'exception d'inexécution	279
i. La clause de « non-exécution »	279
ii. La clause « élément essentiel »	281
b. La mise en œuvre pratique du mécanisme de distinction	282
i. La violation d'un élément essentiel de l'accord	282
ii. L'adoption de mesures restrictives complémentaires	284
B. L'entité pouvant réagir à la violation du traité	288
1. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne	288
a. Les impossibles accords mixtes-mixtes	289
i. La limite imposée par la protection de l'acquis communautaire	289
ii. La complexité pratique de la conclusion d'accords mixtes-mixtes	292
b. Les conséquences sur le titre à agir de l'Union européenne	294
2. Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne	296
a. Le principe de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne	296
i. Les cohérences institutionnelle et matérielle	296
ii. La possibilité de penser une mixité impliquant la PESC	297
b. Les conséquences de la rationalisation institutionnelle sur le titre à agir de l'Union européenne	299
Section 2. Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne en tant qu'organisation non lésée	301
A. La diversité des mesures de réaction de l'Union européenne	302
1. L'analyse des mesures de réaction selon leur cible	302
a. La réaction contre des États participant à la Politique européenne de voisinage	302
i. La protection de l'intégrité territoriale de la Moldavie	303
ii. Le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et des droits de l'homme	304

b. Les réactions touchant des États non voisins de l'Union européenne	307
i. Les mesures visant le Myanmar	308
ii. Les mesures contre l'Iran	311
iii. Les mesures visant la Syrie	314
2. Le cas particulier des mesures restrictives portant suspension ou dénonciation d'un traité	316
a. Une pratique <i>de facto</i> limitée aux temps de guerre	317
b. Le contrôle incident du titre à agir par le juge de l'Union	320
B. Le titre à agir de l'Union européenne	322
1. La cristallisation de la question autour du titre de l'État non lésé	323
a. La position ouverte de la C.D.I.	323
b. La position de l'IDI	327
2. Le titre de l'organisation non lésée	329
a. La transposition des solutions dégagées à propos de l'État	329
b. Les conséquences sur le titre à agir de l'Union européenne	331
Conclusion du Chapitre 2	334
Conclusion du Titre II	336
Conclusion de la première partie	339
PARTIE II. Le régime des mesures restrictives	343
Titre I. Le régime général des mesures restrictives à portée étatique	347
Chapitre 1. <i>L'attribution des mesures restrictives</i>	348
Section 1. L'attribution à l'Union ou à une de ses composantes	350
A. La responsabilité propre de l'Union européenne	350
1. L'attribution de la décision d'imposer des mesures restrictives	350
a. Les conditions de l'attribution	350
b. L'intérêt de l'attribution	353
2. Le rejet de l'attribution exclusive à l'U.E. des actes de mise en œuvre des mesures restrictives	356
a. Les actes des institutions communautaires	356
b. Les actes des États membres	359
B. La responsabilité des composantes de l'Union	361
1. La responsabilité de l'U.E.-C.E.	361
a. Les conditions de l'attribution	361
b. La violation d'une obligation de l'U.E.-C.E.	364
2. La responsabilité des États membres	368
Section 2. L'attribution des mesures restrictives à l'Union et à ses composantes	373
A. L'attribution résultant de la mise en œuvre de règles spécifiques à l'Union européenne	373
1. L'attribution conjointe dans le cadre de l'exécution d'accords mixtes	374
a. La responsabilité conjointe résiduelle en cas de déclaration de compétences	374

b. La responsabilité conjointe de principe en l'absence de déclaration de compétences	377
2. L'attribution exceptionnelle à l'U.E.-C.E. des actes d'exécution de ses Membres	379
B. L'attribution résultant de la mise en œuvre des règles générales du droit de la responsabilité	382
1. La responsabilité du fait de l'assistance à la commission d'un fait internationalement illicite	382
2. La responsabilité du fait du contrôle exercé sur une entité qui commet un fait internationalement illicite	386
Conclusion du Chapitre 1	390
Chapitre 2. <i>La responsabilité du fait des mesures restrictives</i>	391
Section 1. L'exclusion <i>ex ante</i> de la responsabilité	392
A. Les mesures autorisées au titre de leur licéité	393
1. L'embargo sur les armes et le matériel de répression interne	394
2. Les restrictions à l'entrée sur le territoire des Membres de l'Union	396
3. Le gel des fonds et des avoirs financiers de certains individus	400
4. L'altération des relations diplomatiques	401
5. La suspension des programmes d'aide ou de développement	402
B. Les mesures justifiées au titre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU	403
1. La responsabilité pour mauvaise exécution	404
a. Le contrôle du Conseil de sécurité	404
i. Le rôle des Comités des sanctions	405
ii. La représentation de l'Union à travers ses Membres	407
b. Les conséquences du défaut de mise en œuvre	408
i. La prévalence de la sanction institutionnelle	409
ii. Le défaut d'appréhension de l'Union européenne	412
2. La responsabilité du fait de l'exécution	413
a. L'article 103 de la Charte de l'ONU et responsabilité internationale des États	414
b. L'article 103 de la Charte de l'ONU et responsabilité internationale de l'Union	415
Section 2. L'examen <i>ex post</i> de la responsabilité	418
A. La justification des mesures intrinsèquement illicites	418
1. Les mesures adoptées en réaction à la violation d'un traité	418
a. Les conditions procédurales	419
b. Les conditions matérielles	422
2. Les mesures adoptées en réaction à la violation d'une obligation <i>erga omnes</i>	424
a. Les conditions procédurales	425
b. Les conditions matérielles	427
B. L'engagement de la responsabilité internationale de l'Union	430
1. Les enceintes juridictionnelles ouvertes à l'U.E. et ses composantes	431
a. Les recours émanant des cibles réelles des mesures	431
b. Les recours émanant des cibles formelles des mesures	433

i. Devant l'O.R.D. de l'O.M.C.	433
ii. Devant un Tribunal arbitral	435
2. Les enceintes juridictionnelles ouvertes aux seuls États membres de l'Union	437
Conclusion du Chapitre 2	440
Conclusion du Titre I	443
Titre II. Le régime spécial des mesures restrictives à portée individuelle	445
Chapitre 1. <i>Le régime juridique imposé par le juge de l'Union européenne</i>	447
Section 1. Les conditions du contrôle par le juge	448
A. Les caractéristiques des différents régimes de mesures à portée individuelle	448
1. Les mesures restrictives liées à la lutte contre le terrorisme	448
a. Les résolutions de l'ONU comme <i>causa iuris</i> des mesures restrictives de l'Union	449
i. Les mesures de l'ONU visant l'Afghanistan	449
ii. La disparition du caractère étatique de la menace à la paix et à la sécurité internationales	452
b. La mise en œuvre par l'Union européenne des mesures de lutte contre le terrorisme de l'ONU	455
2. Les mesures contre des pays tiers ayant une portée individuelle	458
B. Les conditions liées à la compétence du juge de l'Union	461
1. Le caractère restreint des actes soumis au contrôle des juridictions de l'Union	461
a. Les actes exclus de la compétence des juridictions de l'Union	461
i. Les actes adoptés dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune	462
ii. Les actes relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale	466
b. Les actes relevant de la compétence des juridictions de l'Union	469
2. Les recours ouverts devant le juge européen	471
a. Le recours en annulation ouvert aux institutions, États membres, et personnes physiques ou morales	471
i. La saisine par les institutions ou les États	472
ii. La saisine par les personnes morales ou physiques ciblées	473
b. Les questions préjudicielles générées par des procédures nationales intéressant des tiers aux mesures restrictives	474
i. L'interprétation des règlements mettant en œuvre les mesures restrictives	474
ii. Le contrôle de la validité des règlements	476
Section 2. Le contrôle des mesures restrictives au fond	477
A. Le principe et les conditions du contrôle de la légalité des règlements attaqués	478
1. L'existence et l'étendue du contrôle <i>in abstracto</i>	478
2. L'obligation de motivation, communication des motifs et contrôle juridictionnel effectif	482
a. La motivation, les droits de la défense et le contrôle du juge	482

b. La motivation, la forme et le moment de la communication individuelle des motifs	486
B. L'intensité du contrôle in concreto de la légalité interne des règlements attaqués	490
1. Les mesures restrictives relevant de la lutte internationale contre le terrorisme	491
2. Les mesures restrictives dirigées contre des pays tiers	493
3. Les mesures dirigées contre Oussama ben Laden, le réseau Al-Qaïda et les Taliban	495
C. Le respect du droit de propriété	503
D. L'absence de responsabilité extracontractuelle de l'Union	507
Conclusion du Chapitre 1	511
Chapitre 2. <i>La coordination normative des ordres de l'u.e. et de l'onu</i>	514
Section 1. L'effort diplomatique des Membres de l'U.E. au sein de l'ONU	516
A. L'émergence et la formalisation de la question du respect des droits de l'homme par le Conseil de sécurité des Nations Unies	517
1. L'Organisation des Nations Unies et l'État de droit	517
2. L'Organisation des Nations Unies et les Droits de l'homme	521
a. Le principe de la soumission aux Droits de l'homme	521
b. L'obligation de prévoir un recours contre les mesures du régime 1267	524
B. L'émergence d'une position européenne concertée	529
1. La formalisation de l'intérêt particulier de l'Union européenne	529
2. La construction d'un consensus normatif	530
3. L'expression du consensus européen au sein du Conseil de sécurité	533
Section 2. L'influence judiciaire de l'Union européenne sur la réforme du régime 1267	536
A. La cristallisation de l'enjeu judiciaire	536
1. L'élaboration précoce d'un discours technique des groupes d'experts du régime 1267	536
2. L'intérêt spécifique pour la position des juridictions de l'Union européenne	538
a. Les décisions du Tribunal de première instance	538
b. L'anticipation de la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne	543
B. L'adoption par la C.J.C.E. de la première décision contestant incidemment le régime 1267	546
1. L'interprétation des rapports de l'Union et des Nations Unies	546
a. L'autonomie de l'ordre communautaire et la déférence envers les Nations Unies	547
b. L'incidence internationale de la décision	549
2. Les évolutions possibles du régime 1267	552
a. La révision de la liste consolidée par un mécanisme « indépendant »	552
b. La fin de l'administration du régime 1267 par le Conseil de sécurité	554

C. La confirmation de l'influence judiciaire de l'Union européenne	555
1. La réaction du système de l'ONU à la résistance européenne	555
a. L'appréciation de l'arrêt de la Cour de 2008	555
b. La création d'un Médiateur au sein du régime 1267	558
2. La stabilisation de la position des juridictions de Luxembourg	562
a. Le rejet du Médiateur par le Tribunal de première instance de l'Union	562
b. La mise en place d'un contrôle quasi juridictionnel du régime 1267	565
c. Vers la définition d'un point d'équilibre ?	570
Section 3. Les conséquences internationales de la coordination normative des ordres de l'U.E. et de l'ONU	577
A. <i>Le statu quo ante</i> juridictionnel international en 2008	577
B. L'influence de l'approche de la C.J.U.E. sur le contentieux international	584
1. Le raisonnement similaire du Comité des droits de l'homme	584
2. L'évolution de la position de la Cour européenne des droits de l'homme	588
a. La réorientation de la jurisprudence de la C.E.D.H. au regard de la position de la C.J.U.E.	588
b. L'extension du raisonnement de la C.J.U.E. à tous les Membres du Conseil de l'Europe	591
Conclusion du Chapitre 2	597
Conclusion du Titre II	599
Conclusion de la deuxième partie	603
Conclusion générale	607
Annexes	615
Radioscopie comparée des mesures restrictives en vigueur au 2 mars 2010 et au 21 février 2013	615
Table des arrêts rendus par les juridictions de l'Union Européenne relatifs à l'annulation ou à la validité des mesures restrictives à portée individuelle	633
Index alphabétique	639
Bibliographie sélective	643
Table des matières	703