

DENYS SIMON

Actualité des relations  
entre  
l'Union européenne  
et l'Organisation  
des Nations Unies :  
coopération, tensions,  
subsidiarité ?

Sous la direction de DENYS SIMON  
Avec les conclusions d'YVES DAUDET

PERSPECTIVES INTERNATIONALES  
N°34

IREDIES



PARIS 1

UNIVERSITE PARIS 1 PANTHEON - SORBONNE

## REMERCIEMENTS

La Journée d'étude doctorale de l'EDDIE (École doctorale de droit international et européen) qui s'est déroulée le 20 juin 2012 au Centre Panthéon de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'aurait jamais vu le jour sans la confiance et le soutien permanent de son directeur, M. le Professeur Denys Simon. Nous lui témoignons au travers de ces quelques lignes nos plus sincères remerciements.

Nous tenons également à exprimer nos plus chaleureux remerciements à M. le Professeur Jean-Marc Sorel ainsi qu'à l'IREDIÉS (Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne) pour avoir accepté de publier les actes de cette Journée d'étude et pour nous avoir aiguillés à cette fin.

Nous remercions vivement Mesdames et Messieurs les Professeurs qui ont accepté de présider et conclure les quatre tables de cette Journée. Il s'agit de Mesdames les Professeures Ségolène Barbou des Places et Evelyne Lagrange ainsi que de Messieurs les Professeurs Denys Simon et Jean-Marc Sorel. Un remerciement tout particulier s'adresse à M. le Professeur Yves Daudet, Secrétaire général de l'Académie de droit international de La Haye, pour avoir accepté de conclure cette Journée d'étude.

Nous remercions enfin l'ensemble du personnel enseignant de l'UFR 07 (Département des Études internationales et européennes) pour leurs encouragements dans la réalisation de cette première Journée d'étude qui, nous l'espérons, suscitera dans le futur un intérêt renouvelé auprès de nouvelles générations de doctorants.

Marion LARCHÉ  
Denys-Sacha ROBIN

Jaroslav MROWIEC  
Daniel VENTURA



## PROPOS INTRODUCTIFS

DENYS SIMON

*Professeur à l'École de droit de la Sorbonne  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

*Directeur de l'École doctorale de droit international et européen*

Les rapports entre l'Union européenne (UE) et les organisations internationales ont suscité, depuis l'entrée en vigueur des traités communautaires, des questions délicates, qui affectent aussi bien la théorie des organisations internationales que les « rapports de systèmes » entre ordres juridiques de superposition<sup>1</sup>. La question de la représentation des Communautés puis de l'Union sur la scène internationale n'est en effet pas nouvelle. La reconnaissance du droit de légation actif<sup>2</sup> et passif<sup>3</sup> remonte aux premières années de la construction européenne. Les problèmes liés à la personnalité internationale de la Communauté ainsi qu'à sa capacité de négocier et de conclure des conventions dans le champ de ses compétences ont donné lieu à des débats bien connus, même s'ils peuvent sembler aujourd'hui quelque peu datés. Les rapports de l'Union européenne avec les Nations Unies pouvaient donc apparaître comme définitivement stabilisés. S'il en était ainsi, la thématique de cette journée d'étude de l'École doctorale de droit international et européen de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ne pourrait intéresser que les historiens des relations internationales.

Cependant, tel n'est pas le cas : la problématique des rapports du droit de la Communauté européenne, et désormais du droit de l'Union européenne, avec le droit international général et le droit des organisations internationales, connaît une actualisation remarquable avec l'irruption des problèmes liés aux modifications des relations entre le droit des Nations Unies et le droit de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le cours de L. Boisson de Chazournes à l'Académie de droit international de La Haye, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI*, vol. 347, 2010, pp. 79-406.

<sup>2</sup> Par l'intermédiaire des délégations de l'Union auprès des organisations internationales de la famille des Nations Unies à New York, Paris, Rome, Genève ou Vienne.

<sup>3</sup> Par l'intermédiaire des bureaux de liaison des organisations internationales accréditées auprès de l'Union, voir par exemple A. Tournier, « Union européenne et relations diplomatiques », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2012, pp. 235-255.

C'est d'abord la représentation de l'Union au sein des Nations Unies qui a considérablement évolué<sup>4</sup>. L'attribution du statut d'« observateur renforcé » par la résolution de l'Assemblée générale du 10 mai 2011<sup>5</sup> exprime manifestement un saut qualitatif dans les relations entre l'organisation des Nations Unies (ONU) et l'UE par rapport au statut d'observateur simple dont disposait la Communauté depuis 1974 et dont elle dispose encore au sein des institutions spécialisées, agences et programmes des Nations Unies<sup>6</sup>. Toutefois, les ambiguïtés inhérentes à ce statut atypique et les limites à la représentation de l'Union au sein du Conseil de sécurité<sup>7</sup> révèlent les insuffisances des mécanismes assurant la présence de l'Union, tant au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, que des organes subsidiaires, des fonds, agences et programmes de l'organisation. Une étude très approfondie émanant des services du Parlement européen met ainsi l'accent sur les améliorations qui devraient être apportées en vue de renforcer l'action de l'Union au sein des Nations Unies<sup>8</sup>.

C'est ensuite la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune qui a profondément transformé les modalités d'intervention diplomatique et militaire de l'Union sur la scène internationale. L'étude de l'action opérationnelle de l'Union dans le cadre de la « politique de sécurité et de défense commune »<sup>9</sup> montre bien la diversification des formes de l'intervention extérieure de l'Union, ainsi que les difficultés inhérentes aux missions de Petersberg et aux actions de gestion de crises, qu'il s'agisse des opérations civiles ou militaires<sup>10</sup>. La complexité est évidemment accrue par la nécessaire coordination des opérations extérieures de l'Union avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'ONU, et le cas échéant avec des pays tiers et organisations tierces<sup>11</sup>. Le dispositif mis en place par le Traité de Lisbonne exprime certes une volonté politique de cohérence de l'action extérieure de

<sup>4</sup> Voir sur ce point A. Berkes, « Le statut de l'Union européenne au sein des organisations de la famille des Nations Unies », *infra* p. 13-62.

<sup>5</sup> Résolution 65/276 (2011) de l'Assemblée générale, 10 mai 2011.

<sup>6</sup> Voir F. Delerue, « Le statut de l'Union européenne devant l'Assemblée générale après la Résolution 65/276 du 10 mai 2011 : une nouvelle catégorie d'observateurs ? », *infra*, p. 63-80.

<sup>7</sup> Voir D. Ventura, « La représentation de l'Union européenne devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, entre solidarité politique mutuelle des Etats membres et unicité de représentation de l'Union », *infra*, p. 81-97.

<sup>8</sup> Parlement européen, Direction générale des politiques extérieures de l'Union, Direction B, Département thématique, « L'UE, un acteur de dimension mondiale : l'évolution de son rôle au sein des organisations multilatérales », PE 433.975, mars 2011, disponible en ligne : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/afet/2011/433975/EXPO-AFET\\_ET%282011%29433975%28PAR03%29\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/afet/2011/433975/EXPO-AFET_ET%282011%29433975%28PAR03%29_FR.pdf).

<sup>9</sup> PSDC, ex-politique européenne de sécurité et de défense (PESD), fondée sur l'article 42 § 1 TUE depuis le Traité de Lisbonne.

<sup>10</sup> Voir sur ce point E. Daniel, « Actualité des opérations extérieures de l'Union européenne », *infra*, p. 101-125 ; voir également J. Tercinet, « Les opérations extérieures de l'UE », in C. Flaesch-Mougin (dir.), *Union Européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 273-291.

<sup>11</sup> Voir à cet égard les développements de J. Mrowiec, « Les fondements juridiques des opérations armées européennes », *infra*, p. 127-145.

l'Union<sup>12</sup>, mais ne répond manifestement pas encore aux défis de la projection internationale de l'Union. L'expérience de l'intervention au Mali vient, s'il en était besoin, confirmer ces carences. La même analyse peut être reproduite s'agissant des missions civiles menées dans le cadre de la PSDC<sup>13</sup>, qui souffrent des incertitudes affectant leur cadre juridique, mais aussi des insuffisances de passerelles avec les autres champs de compétence de l'Union<sup>14</sup>.

Le troisième volet de la réflexion, qui était sans doute le plus attendu, découle des questions liées à la lutte antiterroriste.

D'une part, le dispositif mis en place par le Conseil de sécurité à la suite des attentats du 11 septembre 2001 a contraint l'Union à procéder à une relecture systématique des rapports de systèmes entre le droit international général, le droit des Nations Unies et en particulier les résolutions du Conseil de sécurité, le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit de l'Union et le droit des États membres. Même si les instruments institutionnels et juridiques de réaction à la menace terroriste sont extrêmement diversifiés, et ont donné lieu à une inflation normative et à une prolifération organique impressionnantes au sein de l'Union<sup>15</sup>, c'est bien entendu le mécanisme des « sanctions ciblées » qui a soulevé le plus de difficultés juridiques (et politiques) en matière d'articulation des règles applicables et de conciliation de ces dernières avec les garanties procédurales requises en termes de protection des droits fondamentaux<sup>16</sup>. L'insuffisance des dispositifs des Nations Unies destinés à la prise en compte des droits fondamentaux des personnes, groupes, organismes ou entités visées entre autres par les mesures restrictives de gel des fonds et des avoirs était patente, et les infléchissements apportés au fonctionnement du comité des sanctions ou l'instauration du Bureau du Médiateur est loin de résoudre l'ensemble des difficultés soulevées par l'inscription sur les « *back lists* »<sup>17</sup>. Le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme a donné lieu à une jurisprudence complexe<sup>18</sup>, dont témoigne le récent arrêt *Nada c/ Suisse*,

---

<sup>12</sup> Voir A. Cammilleri-Subrenat, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Cachan, Editions Tec&Doc Lavoisier, 2010, ix-293 p. ; T. Wilde d'Estmael, *La PESC au lendemain du Traité de Lisbonne*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011, 96 p.

<sup>13</sup> Voir sur cet aspect N. Castro-Nino, « Les missions civiles de l'Union européenne : étude d'un cadre juridique nébuleux », *infra*, p. 147-166.

<sup>14</sup> On peut penser en particulier à l'aide humanitaire, à la protection civile, ainsi qu'à l'aide au développement.

<sup>15</sup> Voir la synthèse de J. M. Coelho, « L'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme », *infra*, p. 307-332.

<sup>16</sup> Pour une vue d'ensemble des problèmes d'articulation normative, on peut se reporter à J.-P. Jacqué, « Droit constitutionnel national, droit communautaire, CEDH, Charte des Nations Unies : l'instabilité des rapports de système entre ordres juridiques », *RFDC*, n° 69, 2007, pp. 3-37 ; L. Burgorgue Larsen, E. Dubout, A. Maitrot de la Motte, S. Touzé (dir.), *Droit de l'Union européenne et droit international : les interactions normatives*, Paris, Pedone, 2012, 380 p.

<sup>17</sup> Sur ce point, voir I. El Hayek, « L'évolution des mécanismes procéduraux devant les comités des sanctions des Nations Unies », *infra*, p. 215-219.

<sup>18</sup> Voir A. Petropoulou, *Liberté et sécurité : les mesures antiterroristes et la Convention européenne des droits de l'homme*, Thèse Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, janvier 2013.

intervenu entre la tenue de la journée d'étude et sa publication<sup>19</sup>. Les prises de position du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union ont également suscité un débat juridique intense, portant en particulier sur la place des résolutions du Conseil de sécurité dans la hiérarchie normative du droit de l'Union européenne<sup>20</sup>. La recherche du point d'équilibre entre les nécessités de la lutte contre le terrorisme et la garantie des droits fondamentaux implique une relecture des rapports entre ordres juridiques et des fonctions respectives des juridictions qui a bouleversé la lecture classique des relations entre le droit des Nations Unies, le droit de l'Union et le droit interne<sup>21</sup>.

D'autre part, il convenait de s'interroger sur la capacité de l'Union européenne à prendre des sanctions dirigées contre des États tiers<sup>22</sup>, soit *proprio motu*<sup>23</sup>, soit en liaison avec les mesures restrictives adoptées par le Conseil de sécurité. Cette situation nécessite évidemment que soit posée la question des contre-mesures licites et de l'éventuelle application des règles de la responsabilité internationale<sup>24</sup>.

La relecture de l'ensemble des contributions à cette première journée d'étude des doctorants en droit international et européen de l'École de droit de la Sorbonne confirme le bien-fondé de l'intuition initiale, qui avait conduit les organisateurs à suggérer en sous-titre de ce « bilan » des relations entre l'UE et l'ONU : « coopération, tensions et subsidiarité ».

Sans doute pouvait-on prévoir que l'analyse des rapports entre le système des Nations Unies et le système de l'Union européenne conduirait à cette conclusion nuancée, qui voit coexister des instruments de coopération, qui n'exclut pas les tensions, mais qui permet de les résoudre dans la complémentarité. S'il est vrai

<sup>19</sup> Voir la contribution de M. Larché, « Sanctions ciblées et garanties procédurales : la position du Conseil de l'Europe », *infra*, p. 221-260.

<sup>20</sup> D. Simon, A. Rigaux, « Le droit international revisité par le juge communautaire : les surprises du contentieux des sanctions économiques anti-terroristes », in *Droit international et coopération internationale, Johannis-Andrae Touscoz amicorum disciplorumque opus. Hommage à J. Touscoz*, Nice, France Europe Editions Livres, 2007, p. 779 ; D. Simon, A. Rigaux, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », *Europe*, 2008, Étude n° 9 ; D. Simon, « Le droit de l'Union européenne saisi par les enjeux de la lutte antiterroriste », in *Variations sur le système international. Mélanges offerts en l'honneur du professeur Mohamed Lamouri*, Rabat, Fondation Mohammed Jalal Essaid, 2010, p. 139.

<sup>21</sup> Voir C. Beaucillon, « Sanctions ciblées et rapports de systèmes : la mise en œuvre par l'Union européenne des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies », *infra*, p. 169-187 ; J. Grigoroza, « L'évolution des garanties procédurales depuis les affaires Kadi dans l'ordre juridique de l'UE : une évolution illusoire ? », *infra*, p. 189-214.

<sup>22</sup> Voir notamment à ce sujet J.-P. Jacqué, « L'Union européenne et les sanctions décidées par l'ONU », in R. Mehdi (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Paris, Pedone, 2000, pp. 63-66 ; I. Pingel, D. Rosenberg (dir.), *Les sanctions en droit communautaire*, Paris, Pedone, 2006, 158 p. ; A. Pellet, « Les sanctions de l'Union européenne », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de P. Daillier*, op. cit., pp. 431-455.

<sup>23</sup> Voir E. Castellarin, « Les mesures restrictives de l'Union européenne à l'égard des États tiers », *infra*, p. 289-305.

<sup>24</sup> Voir la contribution de D.-S. Robin, « L'intérêt à agir de l'UE pour adopter des contre-mesures au regard des règles relatives à la responsabilité internationale », *infra*, p. 263-287.

que l'incidence du droit des Nations Unies, notamment depuis la « séquence Kadi », a fait l'objet d'études quantitativement nombreuses et qualitativement inégales, la question soulevée par Yves Daudet il y a plus de dix ans demeure d'actualité : « Le droit international tire-t-il profit du droit communautaire ? »<sup>25</sup>.

L'ambition de cette Journée d'étude doctorale était ainsi de stimuler la réflexion sur les influences croisées entre le droit de l'Union européenne et le droit des Nations Unies, et inévitablement sur les ensemcements réciproques entre l'ordre juridique de l'Union et l'ordre juridique international. Même s'il appartient au lecteur plus qu'à l'auteur de ces propos introductifs d'en juger, il semble que l'objectif ait été parfaitement atteint.

Cette première expérience de « doctoriales » doit non seulement à la qualité et au travail des contributeurs ou à la richesse des débats, dont il a été malheureusement impossible de rendre compte dans ce volume. Elle tient aussi à la présence attentive et bienveillante des présidents de séances, et surtout du Professeur Daudet, qui a en outre bien voulu tirer les conclusions générales de cette rencontre.

Elle n'aurait pu se dérouler efficacement sans le dévouement et l'investissement personnel et collectif des quatre organisateurs, Marion Larché, Jaroslaw Mrowiec, Denys-Sacha Robin et Daniel Ventura. Qu'ils en soient remerciés.

Notre gratitude va également à Camille Bonnemort, chargée de mission à l'École doctorale de droit international et européen pour sa disponibilité et sa compétence.

---

<sup>25</sup> Selon le titre même de la contribution de Y. Daudet aux *Mélanges en hommage à J. Boulouis, L'Europe et le droit*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 97-112.

## TABLE DES MATIÈRES

|  |   |
|--|---|
| Propos introductifs<br>par DENYS SIMON ..... | 5 |
|--|---|

### PREMIÈRE PARTIE

#### LA REPRÉSENTATION DE L'UE AUPRÈS DES NATIONS UNIES

|   |    |
|---|----|
| Le statut de l'Union européenne au sein des organisations de la famille<br>des Nations Unies<br>par ANTAL BERKES .....  | 13 |
| Le statut de l'UE devant l'Assemblée générale après la résolution 65/276<br>du 10 mai 2011 : une nouvelle catégorie d'observateurs ?<br>par FRANÇOIS DELERUE .....  | 63 |
| La représentation de l'Union Européenne devant le Conseil de sécurité<br>des Nations Unies : entre solidarité politique mutuelle des États membres et<br>unicité de représentation de l'Union<br>par DANIEL VENTURA ..... | 81 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### LA CONTRIBUTION DE L'UE

#### AU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

|  |     |
|--|-----|
| Actualité des opérations extérieures de l'Union européenne<br>par ÉLISE DANIEL .....                       | 101 |
| Les fondements juridiques des opérations armées européennes<br>par JAROSLAW MROWIEC .....                  | 127 |
| Les missions civiles extérieures de l'UE : étude d'un cadre juridique nébuleux<br>par NATALIA CASTRO ..... | 147 |

### TROISIÈME PARTIE

#### LES SANCTIONS CIBLÉES :

#### LA COOPÉRATION UE/ONU

#### À L'ÉPREUVE DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

|   |     |
|---|-----|
| Sanctions ciblées et rapports de systèmes : la mise en œuvre par l'UE<br>des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies<br>par CHARLOTTE BEAUCILLON ..... | 169 |
|---|-----|

## TABLE DES MATIÈRES

|   |     |
|---|-----|
| L'évolution des garanties procédurales dans l'ordre juridique de l'UE<br>depuis les affaires <i>Kadi</i> – une évolution illusoire<br>par JENYA GRIGOROVA ..... | 189 |
| L'évolution des mécanismes procéduraux devant les comités des sanctions<br>des Nations Unies<br>par INÈS EL HAYEK .....   | 215 |
| Sanctions ciblées et garanties procédurales –<br>La position du Conseil de l'Europe<br>par MARION LARCHÉ .....  | 221 |

### QUATRIÈME PARTIE

#### LES ACTIONS UNILATÉRALES DE L'UE EN FAVEUR DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES : UN PALLIATIF À L'INACTION ONUSIENNE ?

|  |     |
|--|-----|
| L'intérêt à agir de l'Union européenne pour adopter des contre-mesures<br>au regard des règles relatives à la responsabilité internationale<br>par DENYS-SACHA ROBIN ..... | 263 |
| Les mesures restrictives de l'Union européenne à l'égard des États tiers<br>par EMANUEL CASTELLARIN .....  | 289 |
| L'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme<br>par JOSÉ MANUEL COELHO .....  | 307 |

### CONCLUSIONS GÉNÉRALES

|  |     |
|--|-----|
| Conclusions générales<br>par YVES DAUDET ..... | 333 |
|--|-----|

La nature de la relation qu'entretient l'Union européenne avec l'Organisation des Nations Unies est équivoque. Le sous-titre apporté à l'intitulé de l'ouvrage le souligne : si une coopération est identifiable entre les deux organisations, cette dernière n'est pas exempte de toutes tensions. Ces tensions se cristallisent notamment au regard d'une hypothétique subsidiarité de l'action de l'Union européenne en l'absence de recours au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. C'est sous ce rapport que l'ouvrage interroge tout d'abord les formes de la représentation de l'Union européenne auprès des Nations Unies (1<sup>ère</sup> Partie) avant de se pencher sur des aspects plus opérationnels. Alors que l'Union européenne contribue plus que jamais au maintien de la paix et de la sécurité internationales, la nature des actions unilatérales qu'elle entreprend en la matière mérite un examen attentif, qu'il s'agisse d'opérations armées ou civiles (2<sup>ème</sup> Partie), ou encore de mesures restrictives prises à l'encontre d'États tiers à l'Union européenne (3<sup>ème</sup> Partie). Au regard du développement de la puissance coercitive de l'Union européenne en matière de paix et de sécurité internationales, notamment par le biais de sanctions économiques, son action pourrait être vue comme un palliatif à l'inaction onusienne. Néanmoins, l'organisation régionale est tenue d'agir dans le respect des règles du droit international, non moins indulgentes à son égard qu'à celui des États (4<sup>ème</sup> Partie).

L'ouvrage, issu d'une journée d'étude doctorale organisée le 20 juin 2012 par l'École doctorale de droit international et européen (EDDIE), est à l'initiative de M. LARCHÉ, J. MROWIEC, D.-S. ROBIN et D. VENTURA, doctorants en droit international et européen à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. La journée d'étude doctorale fut encadrée par Mesdames et Messieurs les Professeurs S. BARBOU-des-PLACES, Y. DAUDET, E. LAGRANGE, D. SIMON et J.-M. SOREL.

Il réunit les contributions de C. BEAUCILLON, A. BERKES, E. CASTELLARIN, N. CASTRO, J.M. COELHO, E. DANIEL, F. DELERUE, I. EL HAYEK, M. LARCHÉ, J. GRIGOROVA, J. MROWIEC, D.-S. ROBIN et D. VENTURA. Il est préfacé par D. SIMON et conclu par Y. DAUDET.

ISBN 978-2-233-00699-8

40 €

**IREDIÉS**