Compte rendu de la Conférence de la Branche française de l'ADI/ILA du 6 juin 2024
« La politique juridique extérieure de l'Union européenne »

par Anaïs Iglesias, docteure en droit public de l'Université Paris-Est Créteil et membre de la
Branche française de l'ADI/ILA.

Texte paru in *Journal de droit international (Clunet)*, octobre-novembre-décembre 2024

La Branche française de l'Association de droit international/International Law Association (ADI/ILA) s'est réunie le 6 juin 2024 à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et en visioconférence, pour une conférence sur le thème de « La politique juridique extérieure de l'Union européenne ». Présidée par le Professeur Franck Latty, président de la Branche française, la conférence a donné lieu à des communications successives de Frédérique Coulée, Professeure de droit public à l'Université Paris Saclay, et de Cvetelina Georgieva, membre du service juridique de la Commission européenne.

En ouverture, Franck Latty souligne l'actualité du thème de la conférence au regard des élections européennes à venir et précise que, dans la pensée de Guy de Lacharrière, le concept de politique juridique extérieure concerne avant tout les États. Pourtant, on peut penser que l'Union européenne conduit bien une telle politique, ce qui soulève un ensemble d'interrogations quant à la façon dont elle parvient à façonner le droit international, aux acteurs qui déterminent sa ou ses politique(s) juridique(s) extérieure(s), et notamment au rôle du Parlement dans celle(s)-ci, ou encore comment elle(s) s'articule(nt) avec celles des États membres.

Dans son propos introductif, Frédérique Coulée souligne que la réédition de l'ouvrage de Guy de Lacharrière en 2022 permet de remettre à l'honneur la politique juridique extérieure, concept qui fait le lien entre droit international et relations internationales. Une politique juridique extérieure est une politique « relative aux aspects juridiques des relations internationales », c'est une politique « à l'égard du droit et non pas nécessairement déterminée par le droit ». Les États se dotent d'une politique juridique extérieure pour tenter d'orienter le droit international dans le sens de leurs intérêts, en adoptant une démarche volontariste à l'égard de la formation de ses règles. Les évolutions d'une telle politique sont juridiques, mais la question de sa cohérence est donc avant tout politique. Si le concept choque à l'époque de son emploi par Guy de Lacharrière, en raison de la désacralisation du droit international – le droit international est entre les mains des États, on reconnaît aujourd'hui un concept qui correspond aux relations internationales contemporaines. Voyant le droit international comme un outil, les États cherchent à l'influencer, tentent de le modeler au regard de leurs objectifs et vont même jusqu'à l'instrumentaliser, ce que traduit le concept de *lawfare*. Pour un État, définir sa politique juridique extérieure est une manière de défendre ses intérêts.

Soutenir qu'une organisation internationale a une politique juridique extérieure soulève inmanquablement la question des rôles respectifs de l'Organisation et des États membres, des rapports entre les différents organes de l'institution, des problématiques de représentation mais aussi des processus décisionnels. Cette hypothèse de recherche avait été envisagée et développée, il y a un peu plus de dix ans de cela – trente ans après la publication de *La politique juridique extérieure* – concernant l'Union européenne, dans les mélanges en hommage à Patrick Daillier (*Union européenne et droit international*) en 2013.

L'application du concept de politique juridique extérieure à l'Union européenne intervient dans un contexte où les acteurs du droit international sont multiples et poursuivent chacun des objectifs propres. Pour l'Union européenne, définir sa politique juridique extérieure est une manière de défendre ses intérêts. Si la définition de la politique juridique extérieure d'un État est relativement facile en raison de l'unité de celui-ci, la tâche est plus complexe quand il s'agit d'appliquer le concept à une organisation internationale *sui generis* comme l'Union européenne. Pour Frédérique Coulée, cela soulève des questions particulières, au premier rang desquelles celle des caractéristiques de cette politique. L'Union européenne essaie d'avancer un discours sur le droit international, y compris sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence – et même en cas de désaccord entre les États membres. Son intérêt est de défendre un certain modèle du droit international, mais qui ne fait pas toujours l'objet d'un consensus international. Cela a pour effet de mettre en évidence des incohérences politiques, juridiques, voire éthiques, entre ce que l'Union partage – ou prétend partager – avec les autres, et ce qu'elle fait elle-même dans ses relations avec des États tiers. Par ailleurs, l'application du concept à l'Union européenne rencontre plusieurs limites. D'une part, la représentation de l'Union sur la scène internationale implique des acteurs institutionnels nombreux – le Président du Conseil européen, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et la Commission, dont progressivement la pratique en termes de représentation extérieure de l'Union diffère de celle prévue par les traités, ce qui soulève des problèmes quant à la représentation internationale de l'Union. D'autre part, face à des crises politiques internationales majeures, les États membres adoptent parfois des discours juridiques et des positions politiques antagonistes, rendant encore plus compliqué pour l'Union de parler d'une seule voix. Pour Frédérique Coulée, si le concept de politique juridique extérieure peut ainsi tout à fait s'appliquer à l'Union européenne, il rencontre des limites et n'empêche pas les États membres d'avoir également des politiques juridiques extérieures, dont l'articulation avec les ambitions affichées par l'Union soulève des enjeux de cohérence et de lisibilité.

Dans son intervention, Cvetelina Georgieva¹ se penche sur les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne au titre de sa politique juridique extérieure, qui incorporent des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, mais recouvrent aussi des mesures autonomes, plus strictes ou supplémentaires prises par le Conseil de l'Union européenne. Les sanctions adoptées par l'Union européenne se fondent sur le principe d'attribution de compétence et sur l'autorisation accordée par les traités pour réduire, voire rompre, des relations économiques avec des pays tiers. Ces mesures peuvent être sectorielles ou individuelles, les dernières étant adoptées à l'égard de personnes physiques ou morales identifiées dans l'acte. Les États membres peuvent prendre des mesures supplémentaires, plus strictes, en vertu de leur droit national, par exemple, confisquer des biens. Les mesures restrictives prises par l'Union sont subordonnées au respect de la Charte des droits fondamentaux et au principe de proportionnalité. Elles doivent donc être temporaires et leur validité est conditionnée par la perpétuation des circonstances de fait et de droit. Les mesures sont ainsi revues périodiquement par le Conseil de l'Union européenne, assisté par le Service européen pour l'action extérieure et par la Commission européenne, qui instruisent les dossiers. La Cour de justice de l'Union européenne est très exigeante sur les preuves à apporter au soutien des dossiers individuels. La validité des mesures restrictives peut être contestée dans le cadre d'un recours en annulation, via une exception d'illégalité ou dans le cadre d'un renvoi préjudiciel. En principe, les actes du Conseil de l'Union européenne relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune échappent à la compétence de la Cour de justice. Elle reste, néanmoins, pleinement compétente

¹ Les vues exprimées sont celles de son auteure et ne peuvent être considérées comme une position officielle de la Commission européenne.

pour revoir la validité de ces actes lorsqu'il s'agit de mesures restrictives et de la protection des droits fondamentaux.

Cvetelina Georgieva souligne que le contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice est de plus en plus poussé aussi bien en termes d'objet qu'en terme de degré. La Cour exerce un contrôle complet de la légalité de l'acte de l'Union au regard des droits fondamentaux – même s'il met en œuvre une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies – et ce contrôle couvre autant le respect des droits procéduraux que l'analyse substantielle. De plus, les juges contrôlent la conformité de l'acte de l'Union au regard des traités, de la Charte des droits fondamentaux, et même du droit international, y compris le droit international coutumier, tout en se limitant à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne le droit international. Le degré de contrôle des mesures peut varier. Dans le cadre de mesures générales, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation et la Cour se limite à l'erreur manifeste. Si le droit d'être entendu n'est pas applicable – au risque de vider de substance l'effet recherché de la mesure – l'obligation de motivation demeure cependant une exigence impérative qui peut être soulevée d'office par les juges. Néanmoins, la nature générale de l'acte prévoyant une mesure sectorielle justifie une motivation moins détaillée que celle exigée pour une mesure individuelle.

Dans le cadre de mesures individuelles, le contrôle de la Cour est plus poussé. Il concerne l'exactitude matérielle des faits, l'obligation de fonder la mesure sur un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir la réalité des faits constitutifs justifiant la mesure, et l'obligation d'effectuer une appréciation actualisée de la situation lors du renouvellement de la mesure. Le contrôle de la légalité des mesures individuelles s'effectue au regard d'exigences procédurales spécifiques, telles que l'obligation de communiquer les preuves sur lequel le Conseil s'est appuyé dans son analyse, le respect du droit d'être entendu au stade administratif de la procédure, et une obligation de motivation stricte. Cvetelina Georgieva souligne ainsi que le standard de preuve appliqué par le juge de l'Union et le degré de contrôle sur les preuves est de plus en plus élevé pour les mesures individuelles. Cela peut être expliqué par une volonté d'assurer la légitimité des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne, en démontrant un système robuste de contrôle juridictionnel et une garantie pour le respect des droits fondamentaux. Toutefois, l'exercice d'équilibre est difficile entre la mise en place de la politique de sanctions de l'Union européenne telle que définie par le Conseil et son pouvoir d'appréciation d'un côté et le contrôle que les juges entendent exercer de l'autre, ce qui installe un jeu de pouvoir entre ces deux institutions.

Ces réflexions mettent en lumière la manière dont la politique juridique extérieure de l'Union européenne en matière de sanctions est façonnée au terme d'un jeu institutionnel entre une pluralité d'organes, dont les perspectives peuvent diverger. À travers sa jurisprudence, la Cour entend défendre un modèle du droit applicable aux mesures de sanctions, particulièrement celles visant les individus, qui soit conforme aux valeurs de l'Union. Ce faisant, elle contribue à modeler la politique juridique extérieure de l'Union européenne dans le cadre de sa contribution à la paix et à la sécurité internationales.

La conférence s'est achevée sur un débat, nourri par les questions successives de Franck Latty, Pierre-Olivier Savoie, Catherine Kessedjian, Pascal de Vareilles-Sommières, Kamalia Mehtiyeva, Alexandre Cordahi, Julien Antouly, Issiaka Guindo, Irène Cozigou et Jan Hladik.

À la suite de la conférence se sont tenues une brève assemblée générale de l'association, ainsi que la cérémonie de remise du Prix de thèse 2024 de la Branche française. Celui-ci a été attribué à Camille Grizet pour sa thèse intitulée « L'encadrement prudentiel international du système

bancaire au travers des droits nationaux », dirigée par le Professeur Jean-Marc Sorel à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.