



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

L'usage des mesures restrictives autonomes de l'Union européenne: deux poids deux mesures ou des mesures de poids?

Sylvain Duhamel



DEPARTMENT OF EU INTERNATIONAL
RELATIONS AND DIPLOMACY STUDIES

EU Diplomacy Paper

09 / 2012



College of Europe
Collège d'Europe



Department of EU International Relations
and Diplomacy Studies

EU Diplomacy Papers

9/2012

L'usage des mesures restrictives autonomes de
l'Union européenne: deux poids deux mesures
ou des mesures de poids ?

Sylvain Duhamel

© Sylvain Duhamel 2012

A propos de l'auteur

Sylvain Duhamel est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Il est aussi diplômé de l'Université Pierre Mendès France, Grenoble, Master Etudes internationales et européennes, spécialité Politiques et administration de l'Union européenne. Dans le cadre de son parcours, il a effectué plusieurs séjours et stages à l'étranger, notamment au Consulat de France à Seattle, au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, ainsi qu'à la Délégation de l'Union européenne auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. En 2012, il a obtenu le diplôme de Master en Relations internationales et diplomatiques de l'Union européenne du Collège d'Europe, à Bruges. Cet article est issu de son mémoire de fin d'études au Collège d'Europe (Marie Curie-Skłodowska Promotion).

Equipe éditoriale:

Valeria Bonavita, Andrew Bower, Sieglinde Gstöhl, Tressia Hobeika, Raphaël Métais, Veronika Orbetsova, Johannes Theiss, Claudia Zulaika Escauriaza

Dijver 11 | BE-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 | E-mail info.ird@coleurope.eu | www.coleurope.eu/ird

Les opinions exprimées dans les *EU Diplomacy Papers* sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des éditeurs de la série ni du Collège d'Europe.

Résumé

Le présent article porte sur l'usage des mesures restrictives autonomes de l'Union européenne (UE), et plus précisément, sur la cohérence politique de l'Union dans l'utilisation de ses sanctions. La problématique posée est la suivante : dans quelle mesure l'UE fait-elle un usage cohérent des mesures restrictives décidées, de manière autonome, au titre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune ? L'hypothèse avancée repose sur l'idée selon laquelle l'Union européenne présente, certes, un certain degré d'incohérence dans le choix qui est fait de recourir aux sanctions, mais une réelle cohérence dans la gestion à posteriori de ses sanctions.

La première partie de cet article consiste à analyser quatre études de cas (Birmanie, Chine, Transnistrie, Zimbabwe) considérées comme représentatives de la pratique des sanctions européennes, dans le sens où elles correspondent à des mesures restrictives encore en vigueur, à des pays cibles appartenant à différents continents, chacun entretenant avec l'UE une relation d'un type particulier. La deuxième partie repose sur l'analyse des conclusions, à portée plus générale, qui sont déduites des études de cas précédemment évoquées.

Introduction

L'image de l'Union européenne (UE) dans les relations internationales a souvent été associée à celle d'une « puissance douce »,¹ d'une « puissance normative »,² ou encore d'une « puissance de marché ». ³ Bien que parfois pertinents pour rendre compte de la réalité, ces différents qualificatifs apparaissent cependant assez réducteurs et caricaturaux. La diversité des politiques de l'Union permet difficilement, en effet, d'appréhender l'ensemble des activités menées par les institutions sous l'angle d'un unique adjectif. Dépasant des conceptions perçues donc comme trop simplistes, plusieurs auteurs ont rompu avec l'approche qualificative et adopté une analyse davantage opérationnelle de l'action extérieure de l'UE. Le présent article s'inscrit dans une logique relativement similaire, en se concentrant sur l'étude d'un des outils de la politique étrangère européenne : les mesures restrictives.

Le nombre de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne a fortement augmenté au cours des dernières années. Les mesures ont livré de précieuses informations quant aux objectifs et quant aux priorités politiques de Bruxelles. Ces derniers mois encore, plusieurs décisions ont été adoptées contre l'Iran, la Libye, la Côte d'Ivoire, ou contre la Syrie. Au moment de l'écriture, pourtant, peu de travaux académiques sur le sujet ont été publiés. Seuls deux ouvrages de référence ont été rédigés en la matière, l'un par Clara Portela,⁴ en 2010, et l'autre par Tanguy de Wilde d'Estmael,⁵ en 1998.

Le terme de « mesure restrictive » est spécifique à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'Union européenne. L'expression, pour autant, n'est pas définie de manière précise dans le droit européen. L'article 215 du traité sur le

¹ John McCormick, *The European Superpower*, Houndmills, Palgrave Mcmillan, 2006.

² Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258.

³ Chad Damro, "Market Power Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 19, no. 5, 2012, pp. 682-699.

⁴ Clara Portela, *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work?*, London, Routledge, 2010.

⁵ Tanguy de Wilde d'Estmael, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne: sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),⁶ qui sert de base légale à la pratique, avec l'article 28 du Traité sur l'Union européenne (TUE),⁷ évoque simplement des mesures « d'interruption ou de réduction » des relations de l'Union vis-à-vis d'un ou plusieurs individus, d'une organisation, ou d'un Etats tiers. Pour mieux comprendre ce dont il s'agit, il convient en fait d'examiner les motivations poursuivies par l'Union européenne. Bien que ces objectifs soient multiples et parfois discutés,⁸ l'effet principalement recherché est de marquer une désapprobation et/ou de contraindre l'acteur visé à adopter un certain comportement, en réponse à un acte illégal ou perçu de façon négative. Le terme de « mesure restrictive », autrement dit, peut être utilisé de manière interchangeable avec celui de « sanction internationale » où celui, malgré quelques fines subtilités juridiques, de « contre-mesure ».⁹ Les mesures restrictives peuvent être de nature économique, politique, diplomatique, ou encore culturelle.

Une possible approche dans l'étude des sanctions européennes est d'aborder le sujet sous l'angle de l'efficacité des mesures décidées. Les responsables européens sont amenés à identifier les vulnérabilités de l'acteur concerné et à choisir la ou les dispositions les mieux à même de produire les résultats escomptés. Une autre approche, et sur laquelle cette étude se concentre, consiste à aborder le sujet sous l'angle de la cohérence des décisions adoptées. La notion n'est évidemment pas propre aux mesures restrictives mais prend une importance particulière au regard de la volonté clairement exprimée par l'Union européenne d'apparaître comme un acteur crédible et influent sur la scène internationale.

Le concept de cohérence est ici défini selon une conception exclusivement politique. Le terme est entendu, simplement, comme la propension d'un acteur à agir de manière adaptée et/ou de manière relativement similaire selon les situations comparables présentées. Telle qu'envisagée, la notion de cohérence est ainsi très proche du mot anglais de « *consistency* », qui renvoie à l'idée de constance dans la

⁶ Union européenne, « Version consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007 », *Journal officiel de l'Union européenne*, C306, 17 décembre 2007.

⁷ Union européenne, « Version consolidée du Traité sur l'Union européenne du 13 décembre 2007 », *Journal officiel de l'Union européenne*, C306, 17 décembre 2007.

⁸ Sur le sujet voir Portela, *op.cit.*, pp. 1-18.

⁹ Sur le plan strictement juridique, les sanctions sont des mesures coercitives décidées sous les auspices d'une organisation internationale. Les contre-mesures sont également des mesures coercitives mais adoptées de manière unilatérale par un Etat.

pratique politique, et qui ne trouve pas d'équivalent dans la langue française.¹⁰ La question naturellement posée est donc la suivante : dans quelle mesure l'Union européenne fait-elle un usage cohérent des mesures restrictives décidées de manière autonome au titre de sa Politique Etrangère et de Sécurité Commune ? Seules les sanctions autonomes sont analysées car les autres sanctions, c'est-à-dire celles prises en application d'une résolution du Conseil de sécurité, ne permettent pas d'évaluer la cohérence de l'Union. L'UE, en effet, ne fait qu'appliquer des décisions déjà entérinées et ne dispose d'aucune marge d'appréciation politique. A noter également que par souci de clarté et de simplicité, seules les sanctions adoptées par l'Union européenne contre des cibles étatiques ou gouvernementales sont étudiées. Cela exclut les mesures décidées à l'encontre d'organisations terroristes, comme Al-Qaïda.

L'hypothèse développée repose sur l'idée selon laquelle l'Union européenne présente, certes, un certain degré d'incohérence dans le choix qui est fait de recourir aux sanctions autonomes, mais une réelle cohérence dans la gestion à posteriori de ces sanctions. La méthodologie proposée afin de construire le raisonnement consiste à analyser quatre études de cas, à partir desquelles sont dégagées des tendances fortes, servant de base à une généralisation des pratiques de l'Union européenne.

Etudes de cas : l'UE face à la Birmanie, à la Chine, à la Transnistrie et au Zimbabwe

Les études de cas envisagées sont considérées comme représentatives de la pratique européenne des sanctions, dans le sens où elles correspondent à des mesures restrictives encore en vigueur, à des pays cibles appartenant à différents continents, chacun entretenant avec l'Union européenne une relation d'un type particulier. La Birmanie est une ancienne colonie britannique, mais surtout, se situe au cœur du continent asiatique, et demeure l'un des états les plus critiqués et les plus isolés sur le plan diplomatique. La Chine fait figure de puissance émergente incontournable. La Transnistrie correspond à ce que l'on pourrait appeler « l'étranger proche » de l'Union européenne. Le Zimbabwe est une ancienne colonie

¹⁰ Simon Nutall, "Coherence and Consistency", in Christopher Hill et Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 91-112.

britannique sur le continent africain. Les études de cas présentées, cependant, ne se veulent absolument pas exhaustives.¹¹

Les mesures contre la Birmanie

Depuis son indépendance en 1948, la Birmanie a connu une vie politique particulièrement mouvementée. Le pays a traversé une phase de transition démocratique relativement réussie puis a sombré dans la dictature militaire, en 1962. Le régime a lui-même été renversé par une partie de l'armée, en 1988, laquelle a instauré un système de junte et a promis d'organiser des élections dans les mois suivants son accession au pouvoir. Le scrutin a effectivement eu lieu, en mai 1990, mais la junte a refusé d'en reconnaître les résultats et a fait emprisonner les principaux opposants politiques.

En réaction aux événements observés dans le pays, la Communauté économique européenne (CEE) a adopté, en juillet 1991, une série de sanctions contre le pouvoir birman.¹² Celles-ci prévoyaient l'expulsion du personnel diplomatique du territoire des Etats membres, l'arrêt de la coopération militaire, un embargo sur les armes, et la suspension des programmes d'aide au développement. En 1996, ces sanctions ont été transformées en position commune.¹³ Les motifs invoqués pour justifier les restrictions ont été clarifiés (« absence de progrès sur la voie de la démocratisation », « violations persistantes des droits de l'homme », « arrestations [...] de membres et de partisans de la Ligue Nationale pour la Démocratie »), de même que les attentes européennes concernant la levée des mesures (« amélioration sensible de la situation politique générale », sous-entendu en lien avec les justifications invoquées). L'année suivante, la Birmanie a été également exclue du Système de Préférences Généralisées (SPG), suite au développement du travail forcé et à une répression accrue des syndicats.¹⁴

¹¹ Pour plus de détails, voir Sylvain Duhamel, *L'usage des mesures restrictives autonomes de l'Union européenne : deux poids deux mesures ou des mesures de poids ?*, Mémoire de Master, Bruges, Collège d'Europe, 2012.

¹² Conseil des Communautés européennes, *Déclaration du Conseil des affaires générales*, 29 juillet 1991.

¹³ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L287, 8 novembre 1996, p. 4.

¹⁴ Conseil de l'Union européenne, « Règlement CE n° 552/97 du 24 mars 1997 retirant temporairement le bénéfice des préférences tarifaires généralisées à l'union de Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L85, 27 mars 1997, p. 8.

Depuis 1996, les sanctions contre la Birmanie ont été progressivement étendues, répondant à la détérioration de la situation politique dans le pays. En novembre 2007, par exemple, en réaction à la répression menée contre la « révolution de safran », l'Union européenne a décrété, contre le pays, un embargo sur les investissements et sur les exportations de technologies dans les secteurs forestier et minier.¹⁵ Les sanctions contre Naypyidaw, la capitale birmane, ont en fait couvert l'ensemble des moyens de pression dont dispose l'UE : une limitation des contacts politiques, des interdictions de visas, des gels d'avoirs financiers, la suspension/redirection des programmes existants, ainsi que des embargos sélectifs. En avril 2003, les Etats membres ont tenté de changer de stratégie en adoptant une approche davantage incitative.¹⁶ Une partie des mesures a été suspendue et l'engagement a été pris, par les Etats membres, de maintenir la levée des restrictions en échange de « progrès substantiels » en matière de démocratie et de respect des droits de l'homme. Le renouvellement de la mise en résidence surveillée de l'opposante Aung San Suu Kyi, en mai 2003, a rapidement rendu caduque la proposition européenne. L'UE, en conséquence, a alourdi ses sanctions.¹⁷ A noter, néanmoins, que le Conseil de l'Union a autorisé, en avril 2004, une reprise partielle de l'aide au développement, dont l'octroi devait de nouveau servir d'incitant économique à la modernisation du pays.¹⁸

Depuis la fin de l'été 2011, le régime birman a montré des signes encourageants d'ouverture démocratique. En novembre 2011, par exemple, un amendement à la loi sur les partis politiques a été adopté.¹⁹ Le nouveau texte a permis à la Ligue Nationale pour la Démocratie (LND), principale force d'opposition, de retrouver une

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2007/750/PESC du 19 novembre 2007 modifiant la position commune 2006/318/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L308, 24 novembre 2007, pp. 1-80.

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2003/297/PESC du 28 avril 2003 relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L106, 29 avril 2003, pp. 36-42.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, « Décision 2003/461/PESC du 20 juin 2003 mettant en œuvre la position commune 2003/297/PESC relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L154, 21 juin 2003, pp. 116-123.

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2004/423/PESC du 26 avril 2004 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L125, 28 avril 2004, p. 61.

¹⁹ République Française, Ministère des Affaires étrangères, *Présentation de la Birmanie*, 16 février 2012.

existence légale.²⁰ En octobre, la loi sur la censure des médias a été assouplie.²¹ Le droit de grève et le droit de se syndiquer ont également été autorisés. Une Commission nationale des droits de l'homme a été mise en place en septembre 2011, et deux amnisties ont été signées, entraînant la libération de plusieurs centaines de prisonniers politiques.²²

L'ouverture politique du régime apparaît assez complexe à analyser. Quelles que soient les motivations réellement poursuivies par les responsables birmans, l'Union européenne a clairement réagi aux changements constatés. En avril 2011, par exemple, prenant acte du changement de Constitution donnant davantage de pouvoir aux civils, l'UE a levé une partie des restrictions en matière d'interdictions de visas et a suspendu, pour un an, l'interdiction des visites européennes à haut niveau.²³ Le 17 février 2012, suite à la signature des deux amnisties, l'UE a de nouveau assoupli les restrictions en matière de visas.²⁴ Après la bonne tenue des élections législatives partielles du 1^{er} avril 2012, l'Union européenne a annoncé la suspension, pour une durée d'un an, de toutes les mesures restrictives adoptées depuis 1996, à l'exception de l'embargo sur les armes.²⁵

Le cas des sanctions imposées à Pékin, à quelques milliers de kilomètres de Naypyidaw, mérite également une attention particulière.

Les restrictions imposées à la Chine

La mort de Mao Zedong, le 9 septembre 1976, a entraîné un profond renouvellement des classes dirigeantes au sein du parti communiste chinois. Les nouveaux responsables au pouvoir, sans renier l'héritage du passé, ont progressivement abandonné le dogme de la lutte de classe pour se concentrer, en priorité, sur

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2011/239/PESC du 12 avril 2011 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L101, 15 avril 2011, pp. 24-121.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2012/98/PESC du 17 février 2012 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 64-68.

²⁵ Conseil de l'Union européenne, « Position 2012/225/PESC 26 avril 2012 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L115, 27 avril 2012, pp. 25-26.

l'objectif de développement économique du pays.²⁶ La question des droits civils et politiques, en revanche, est restée largement en dehors des nouvelles préoccupations du parti.²⁷ Plusieurs manifestations citoyennes, demandant ainsi davantage de liberté et l'arrêt des répressions, ont été organisées au cours des années 1980. La mort du dirigeant réformateur Hu Yaobang, le 15 avril 1989, a servi à son tour de prétexte à l'organisation de nouvelles protestations, mais cette fois-ci au cœur de Pékin, sur la place Tienanmen.

Les manifestations organisées dans la capitale chinoise, au printemps 1989, ont largement surpris le pouvoir en place. La mobilisation a été massive, regroupant souvent entre 100 000 et 300 000 personnes.²⁸ Les revendications exprimées ont été très diverses et ont transcendé les clivages sociaux traditionnels.²⁹ Le 4 juin 1989, débordé par l'ampleur des événements, le pouvoir a fait appel à l'armée, et a mis fin, par la force, à la mobilisation populaire. Le bilan de la répression, bien que difficile à estimer, a été chiffré par les observateurs internationaux à 1000 personnes tuées, 7000 blessés et autant d'arrestations.³⁰

Les événements de Tienanmen ont été perçus en Occident, et en particulier en Europe, comme un véritable choc politique.³¹ L'émotion a été d'autant plus vive que la violence de la répression contrastait, à l'époque, avec l'espoir suscité par l'effondrement du mur de Berlin et la fin de la Guerre froide. La Communauté économique européenne a donc fermement réagi à la situation. Lors du sommet européen de Madrid, les 26 et 27 juin 1989, la CEE a adopté une série de sanctions comprenant notamment : la suspension des rencontres bilatérales à haut niveau, l'ajournement de tout nouveau projet de coopération, une réduction de la coopération technique, un gel des crédits, ainsi que l'interruption de la coopération militaire et un embargo sur les armes.³² Les sanctions se voulaient une réponse « aux circonstances actuelles » (sous-entendu aux événements ayant eu lieu dans le pays)

²⁶ Stijn Deklerck, "Human rights in China: tradition, politics and change", in Jing Men et Yi Wang (eds.), *China: which perspectives for an awakening giant ?*, Institut Royal des Relations Internationales, *Studia Diplomatica*, vol. 56, no. 6, 2003, p. 69.

²⁷ *Ibid.*, p. 71.

²⁸ David Mason et Jonathan Clements, "Tiananmen Square Thirteen Years After: The Prospects for Civil Unrest in China", *Asian Affairs*, vol. 29, no. 3, 2002, p. 164.

²⁹ *Ibid.*, p. 164.

³⁰ Chiffres cités dans Myriam Pavageau, *A European foreign policy vis-à-vis China? Case study: the arms embargo*, Mémoire de Master, Bruges, Collège d'Europe, 2006, p. 1.

³¹ Deklerck, *op.cit.*, p. 71.

³² Conseil européen, *Déclaration sur la Chine*, Madrid, 26-27 juin 1989.

sans faire référence, cependant, à des motifs précis d'imposition. Aucun critère conditionnant la levée des restrictions n'a été par ailleurs défini, laissant ainsi pleine discrétion aux Etats membres.

Les sanctions imposées par la CEE ont été levées par le Conseil des Communautés européennes le 22 octobre 1990.³³ Les manifestants arrêtés en juin 1989 étaient, pourtant, toujours emprisonnés. La décision de lever les mesures a été largement influencée par le Portugal et par le Royaume-Uni qui étaient engagés, avant les événements de Tienanmen, dans des discussions avec Pékin concernant la rétrocession de Macao et de Hong Kong, et qui souhaitaient voir les négociations reprendre. La levée des sanctions correspondait probablement aussi à une certaine volonté de la part des Etats membres de soutenir, ou du moins d'encourager, la frange réformatrice du Parti communiste chinois, à l'époque en conflit ouvert avec les conservateurs pour le contrôle de l'appareil politique.³⁴ Seul l'embargo sur les armes, pour des raisons symboliques, n'a pas été levé par le Conseil des Communautés. Très médiatique et spectaculaire, en effet, l'embargo devait illustrer la détermination de la CEE à défendre la démocratie et les droits de l'homme dans le pays.³⁵

La possibilité de lever l'embargo sur les armes a été examinée pour la première fois, à la demande de Pékin³⁶ par le Conseil européen du 16 et 17 décembre 2004.³⁷ Les réunions se sont conclues par un accord de principe sur la levée des sanctions (les détails techniques devant être réglés ultérieurement). Parmi les Etats membres, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les pays méditerranéens étaient les plus convaincus de la nécessité de la mesure.³⁸ Les pays scandinaves et les pays récemment admis au sein de l'UE, bien que plus sceptiques, ne se sont pas opposés aux grands Etats membres.³⁹ Les principaux arguments évoqués en faveur de la

³³ Cité dans Claudie Jousse, « La Chine et l'Union européenne », *Politique étrangère*, no. 4, 61^{ème} année, p. 867.

³⁴ Joseph Fewsmith, *China since Tienanmen*, 2nd edn., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 21-48.

³⁵ Pavageau, *op.cit.*, p. 17.

³⁶ République Populaire de Chine, Ministère des Affaires étrangères, *China's EU Policy Paper*, 13 octobre 2003.

³⁷ Conseil européen, *Conclusion du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004*, 16238/1/04 REV 1, Bruxelles, 1 février 2005, p. 19.

³⁸ May-Britt Stumbaum, *The European Union and China: decision making in the EU foreign and security policy towards the People's Republic of China*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 170.

³⁹ *Ibid.*, p. 178.

levée de l'embargo étaient les suivants: l'inefficacité des restrictions (la Chine achetant du matériel russe ou développant ses propres technologies militaires), l'amélioration générale de la situation politique chinoise, l'importance d'inscrire les relations avec Pékin dans une logique de dialogue plutôt que de coercition, et la nécessité d'approfondir les relations bilatérales.⁴⁰

Comme le souligne May-Britt Stumbaum, la décision de lever l'embargo a été adoptée, en 2004, de manière quasi déconnectée du contexte et des motifs pour lesquels les sanctions avaient été initialement imposées.⁴¹ De même que lors de la levée des mesures en 1990, la question des manifestants de la place Tiananmen toujours emprisonnés,⁴² de la non reconnaissance par Pékin des abus perpétrés en juin 1989, ou même des violations persistantes des droits de l'homme dans le pays n'a été que très peu évoquée par les diplomates français, italiens ou allemands.⁴³ Deux explications principales peuvent être avancées à cet égard. L'embargo sur les armes, contrairement à la totalité des sanctions prises sous la Coopération Politique Européenne, n'a pas été transformé en position commune après la création de la PESC. Les conditions requises pour lever l'embargo, non définies lors du sommet européen de Madrid, n'ont donc jamais pu être explicitées, et sont restées à la seule discrétion politique des Etats membres. La Chine, dans le même temps, s'était affirmée comme une puissance internationale majeure, à laquelle il était devenu difficile de refuser une faveur. Pékin, par exemple, s'est montré très habile en conditionnant l'octroi de contrats commerciaux à un soutien politique affiché en faveur d'une levée des restrictions.⁴⁴

La position européenne a sensiblement évolué au début de l'année 2005. Le changement d'attitude de l'UE, cependant, tient moins à une volonté réfléchie qu'à une transformation subie du contexte international. Le 2 février 2005, en effet, le Congrès américain a officiellement condamné la possible levée de l'embargo européen. Le même jour, il a également adopté une résolution demandant

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 164-201.

⁴¹ *Ibid.*, p. 178.

⁴² En avril 2004, selon Amnesty International, plusieurs douzaines de manifestants étaient toujours emprisonnés. Cité dans Veerle Wulteputte, "The EU Embargo on Trade in Arms to China", in Dumoulin Michel et Duchenne Geneviève (eds.), *L'Europe et l'Asie, Actes de la IX Chaire Glaverbel d'études européennes*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2004, p. 206.

⁴³ Stumbaum, *op.cit.*, pp. 164-201.

⁴⁴ Mikael Mattlin, "A Normative EU Policy Towards China Mission Impossible?", University of Helsinki, *Working Paper*, no. 67, 2010, p. 18.

l'adoption systématique de sanctions contre toutes entreprises étrangères (en l'occurrence européennes) exportant des armes vers la Chine.⁴⁵ Le Congrès craignait une possible utilisation du matériel européen contre des soldats américains, en cas de conflit entre la Chine et Taiwan.⁴⁶ Confirmant les préoccupations des congressistes, Pékin a adopté, quelques semaines plus tard, une « loi anti-sécession » prévoyant une intervention armée en cas d'indépendance unilatérale de Taipei.⁴⁷ Prise ainsi en tenaille entre la « tentation chinoise » et la volonté de préserver le lien transatlantique (affecté déjà, à l'époque, par la guerre en Irak), l'Union européenne a opté pour une stratégie d'évitement. Les conclusions du Conseil européen de juin 2005 ont ainsi simplement rappelé celles de l'été 2004 et ont souligné la volonté de l'Union européenne de poursuivre ses réflexions concernant une possible levée de l'embargo.⁴⁸ Il est probable que le statu quo prévale ainsi au moins à court et à moyen terme.

Egalement décrite comme « gelée », la situation en Transnistrie connaît, cependant, depuis peu, une certaine évolution positive.

Le cas de la Transnistrie

Les deux régions historiques du royaume de Moldavie, la Bessarabie et la Transnistrie, ont été progressivement intégrées à l'empire russe au XVIII et au XIX siècle. En 1918, cependant, profitant des troubles de la révolution bolchévique, la Bessarabie a été occupée puis annexée par la Roumanie. Le territoire a finalement été récupéré par Staline, à la faveur de la Seconde guerre mondiale, et réintégré à la Russie pour former, avec la Transnistrie, une nouvelle république socialiste fédérée. Profitant de l'effondrement de l'URSS, la république socialiste moldave a déclaré son indépendance le 27 août 1991. Deux jours auparavant, craignant un rattachement du nouvel Etat à la Roumanie, la Transnistrie (à majorité russophone) avait elle-même

⁴⁵ United States of America, United States Congress, *Resolution H. Con. Res. 57*, 109th Congress, 2 February 2005. A noter que le *National Defence Authorization Act 2005*, adopté en mai 2004, prévoyait déjà des sanctions contre les entreprises étrangères exportant certaines catégories d'armes vers la Chine.

⁴⁶ Kristin Archick, Richard Grimmett et Shirley Kan, "*European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for US Policy*", Washington, Congressional Research Service, *Report for Congress*, 15 avril 2005, p. 7.

⁴⁷ République Populaire de Chine, Congrès National du Peuple, *Anti-Secession Law*, 3^{ème} Session du 10^{ème} Congrès National du Peuple, 14 mars 2005.

⁴⁸ Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005*, 10255/1/05 REV 1, Bruxelles, 15 Juillet 2005, p. 19.

fait sécession. De violents combats ont ainsi éclaté entre l'ancienne république socialiste et la région séparatiste, faisant environ trois milles victimes.⁴⁹ Un cessez-le-feu a été signé le 22 juillet 1992, sous la pression de la Russie, mais aucune négociation portant sur la conclusion d'un accord politique durable n'a abouti jusqu'à présent.

Le conflit en Transnistrie a largement été exclu des préoccupations européennes tout au long de la décennie de 1990.⁵⁰ La situation a évolué au début des années 2000. L'élargissement continu de l'Union a rapproché la Moldavie des frontières de l'UE.⁵¹ La situation en ex-Yougoslavie s'était également apaisée, donnant davantage de marge de main d'œuvre à Bruxelles pour agir dans la région.⁵² La lutte contre les trafics (notamment d'armes) en Transnistrie s'inscrivait aussi, après 2001, dans le contexte plus général de la lutte contre le terrorisme international.⁵³

La question de la Transnistrie a facilement fait l'objet d'un consensus entre Etats membres.⁵⁴ La position de l'UE a consisté à promouvoir une solution tenant compte des aspirations de la région, mais dans le respect de l'intégrité territoriale de la République de Moldavie. Les dirigeants transnistriens, qui profitaient largement du statu quo (les industries moldaves étant principalement situées en Transnistrie), se sont en revanche montrés assez peu enclins à concéder d'importantes avancées.⁵⁵ Des passeports transnistriens, par exemple, ont été distribués en mai 2001, différenciant encore davantage le territoire du reste de la Moldavie.⁵⁶ En réponse à l'intransigeance observée, l'Union européenne a adopté des sanctions le 27 février 2003, sous forme d'interdiction de visas, contre 17 responsables transnistriens.⁵⁷ Les

⁴⁹ Francesco Giumelli, "EU Restrictive Measures on the Transnistrian Leaders: Assessing Effectiveness in a Strategy of Divide and Influence", *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, no. 3, 2011, p. 364.

⁵⁰ Floriant Givord, *Regards croisés sur le problème de la Transnistrie*, Mémoire de 4^{ème} année, Toulouse, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2004, p. 50.

⁵¹ Giumelli, *op.cit.*, p. 336.

⁵² Givord, *op.cit.*, p. 49.

⁵³ Romain Yakemtchouk, « L'Union européenne et la République de Moldova », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 480, juillet-août 2004, p. 437.

⁵⁴ Givord, *op.cit.*, p. 49. A noter que contrairement aux conflits dans les Balkans, le cas de la Transnistrie n'est pas un conflit de nature ethnique mais de nature politique et économique.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2003/139/PESC du 27 février 2003 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L053, 28 février 2003, pp. 60-61.

mesures devaient être levées en cas d'efforts significatifs des personnes concernées dans la recherche d'une solution politique au conflit. Des sanctions de nature similaire ont également été adoptées en août 2004, en réponse à la fermeture ciblée en Transnistrie des écoles enseignant en langue moldave.⁵⁸ Les sanctions adoptées, quelque soit leur motif, ont été révisées en 2005, 2007 et 2008, afin d'actualiser la liste des personnes concernées et d'en retirer certains individus ayant contribué à une évolution positive de la situation.⁵⁹ Depuis 2008, les sanctions ont été renouvelées et/ou modifiées tous les ans.

Les mesures adoptées contre la Transnistrie révèlent une certaine complexification de la pratique des sanctions européennes. Les mesures décidées ont servi à la fois de moyens de coercition et d'incitants politiques. Le constat n'est pas propre à la Transnistrie mais apparaît suffisamment évident pour mériter ici une attention particulière. De 2003 à 2009, en effet, les sanctions ont été renouvelées et appliquées de manière continue. A partir de 2010, les mesures ont été renouvelées et mise à jour régulièrement, mais à chacune de ces revues, l'application des sanctions a été suspendue jusqu'à l'examen suivant. Autrement dit, depuis 2010 les sanctions européennes, bien que renouvelées, ne s'appliquent plus aux responsables transnistriens. La levée provisoire des sanctions a été décidée, pour la première fois, afin d'encourager les dirigeants de Tiraspol à retourner à la table des négociations.⁶⁰ Ces derniers avaient en effet quitté les discussions suite aux élections législatives moldaves du mois d'avril 2009, jugeant toutes avancées impossibles du fait de l'instabilité politique régnant dans le pays. Le dialogue a finalement repris en juin

⁵⁸ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2004/622/PESC du 26 août 2004 modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L279, 28 août 2004, pp. 47-49.

⁵⁹ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2005/147/PESC du 21 février 2005 prorogeant et modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L49, 22 février 2005, pp. 31-33 ; « Position commune 2007/121/PESC du 19 février 2007 prorogeant et modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie de la République de Moldova », *Journal officiel de l'Union européenne*, L51, 20 février 2007, pp. 31-32 ; « Position commune 2008/160/PESC du 25 février 2008 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L51, 26 février 2008, pp. 23-25.

⁶⁰ House of Commons, *Restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Republic of Moldova*, Documents considered by the Committee on the European Union, London, 12 October 2011.

2011, mais la levée provisoire des sanctions a été maintenue afin d'accompagner le processus en cours.⁶¹ Bien qu'ayant sans doute eu un impact limité (les sanctions étant initialement peu contraignantes), la décision européenne a pu contribuer, néanmoins, à créer un climat général favorable à la reprise puis à la tenue des négociations.

Il est à souligner que les sanctions adoptées contre la Transnistrie ont été parfaitement complétées par les différents instruments intégrés de la politique étrangère de l'UE. Quelques exemples permettent de s'en convaincre facilement. Le 22 février 2005, dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV), l'Union européenne et la Moldavie ont signé un Plan d'Action commun.⁶² Le document conditionnait l'octroi d'une aide financière de l'Union à la réalisation d'actions identifiées, dont des progrès dans la résolution du conflit transnistrien. L'accord d'association, actuellement en cours de négociation, devrait encore préciser ces objectifs.⁶³ La Moldavie a également bénéficié d'une aide au développement (autre qu'à travers la PEV) centrée sur le financement d'infrastructures et la fourniture de biens publics.⁶⁴ Ces différentes mesures ont à la fois servi d'incitants pour les autorités concernées et visé, de manière plus générale, à réduire ou du moins à atténuer les avantages du statu quo du point de vue de la Transnistrie.⁶⁵ L'octroi à Chisinau, en janvier 2008, de tarifs préférentiels pour l'accès aux marchés européens s'est également inscrit dans cet objectif.⁶⁶ L'idée était, entre autres, de convaincre les dirigeants transnistriens du bien fondé d'un rapprochement avec les autorités moldaves. La dégradation très marquée de la situation économique en Transnistrie,⁶⁷ provoquée par la crise économique de 2008, pourrait donner encore davantage de poids aux mesures européennes.

L'hypothèse vaut également concernant la situation au Zimbabwe.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Conseil de Coopération Union européenne-Moldavie, *Plan d'Action EU-Moldavie*, 22 février 2005, Section 2.2 *Co-operation for the settlement of the Transnistria conflict*, pp. 11-12.

⁶³ Service européen d'action extérieure (SEAE), dernière consultation le 2 mai 2012, http://eeas.europa.eu/moldova/index_fr.htm.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Giumelli, *op.cit.*, pp. 367-368.

⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, « Règlement CE n° 55/2008 du 21 janvier 2008 introduisant des préférences commerciales autonomes pour la République de Moldavie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L20, 21 janvier 2008, pp. 1-8.

⁶⁷ Witold Rodkiewicz, "Economic crisis in Transnistria as a chance for the EU diplomacy", Centre for Eastern Studies, Warsaw, 20 January 2009.

Les sanctions contre le Zimbabwe

Depuis le milieu des années 1980, le Zimbabwe représente « l'archétype de la dictature durable ». ⁶⁸ Le président Mugabe a été réélu de manière peu démocratique, l'opposition harcelée, la presse censurée, les droits de l'homme bafoués et la société largement militarisée. Les violences ont notamment culminé en janvier 2001, lorsque le président a fait voter une loi rendant légale l'expropriation, sans indemnisation, de tous les fermiers blancs du pays. ⁶⁹ Les milices pro-gouvernementales se sont alors emparées des terres cultivables faisant, selon des estimations partielles, au moins une dizaine de morts. ⁷⁰

La question du Zimbabwe, malgré le caractère clairement autoritaire du régime, est apparue très tardivement à l'agenda de l'Union européenne. Le sujet a été interprété, de manière tacite, comme faisant partie du domaine gardé de la politique étrangère britannique, et donc peu propice à un débat au sein du Conseil de l'Union. ⁷¹ Le Royaume-Uni a finalement décidé d'inscrire sa politique dans un cadre plus européen, à partir de 2001, en réponse à la volonté évidente du président Mugabe de transformer la situation en un face à face néocolonial. ⁷² Le 18 février 2002, le Conseil de l'Union européenne a ainsi adopté une série de sanctions contre le régime, prévoyant un embargo sur les armes, des interdictions de visas concernant 20 personnalités et des gels d'avoirs financiers. ⁷³

Loin d'être assouplies, les sanctions ont été renforcées à plusieurs reprises, répondant à la dégradation continue de la situation sur le terrain. En juillet 2005, par exemple, suite à des déplacements forcés de populations dans la banlieue de Harare, la liste des personnes concernées par les interdictions de visas a été élargie. Au lendemain des violences et des arrestations menées au cours de la campagne présidentielle de

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ La loi concernait environ 4000 fermiers, représentant 70% de zones arables du pays.

⁷⁰ André Lagrange et Thierry Vircoulon, « Zimbabwe: réflexions sur une dictature durable », *Politique étrangère*, automne 2008, vol. 3, p. 657.

⁷¹ Vincent Darracq, « Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe », *Occasional Paper*, no. 87, Paris, Institut de l'Union européenne pour les Etudes de Sécurité, 2007, p. 14.

⁷² *Ibid.*, p. 12.

⁷³ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2002/145/PESC du 18 février 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L50, 21 février 2002, pp. 1-3.

mars 2008,⁷⁴ la liste des personnes concernées a été portée à 172 individus.⁷⁵ A l'inverse, lorsque le président Mugabe a annoncé la formation d'un gouvernement d'union nationale en septembre 2008,⁷⁶ l'Union européenne a réagi positivement à l'événement en levant les sanctions contre 6,⁷⁷ puis contre 35⁷⁸ dignitaires. En février 2012, les mesures ont été de nouveau assouplies afin de soutenir le processus de rédaction d'une nouvelle Constitution.⁷⁹ La levée partielle des sanctions, cependant, a fait l'objet d'intenses débats au sein du Conseil. La France, certains pays scandinaves (notamment le Danemark) et les pays méditerranéens, souhaitaient une levée significative des restrictions.⁸⁰ L'objectif était de répondre positivement et d'encourager, de manière très claire, les évolutions politiques en cours. Le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, en revanche, se sont prononcés pour le maintien intégral des mesures, jugeant les progrès effectivement accomplis trop peu significatifs.⁸¹ Un compromis a finalement été trouvé en faveur d'une levée relativement limitée des restrictions.

A noter que le Zimbabwe est aujourd'hui le seul pays, avec la Guinée équatoriale, à avoir été à la fois sujet à des mesures restrictives, au titre de la PESC, et à des « mesures appropriés » (suspension de la coopération au développement), au titre de l'article 96 des accords de Cotonou. Le parallélisme entre les deux procédures, bien que chacune reposant sur des compétences distinctes (compétences des Etats membres et compétences de l'Union européenne), a été, dans le cas du Zimbabwe, particulièrement frappant. Les mesures ont été adoptées le même jour,

⁷⁴ Dans les deux mois précédents les élections, une trentaine d'homicides ont été dénombrés ainsi que près de 1400 arrestations. Chiffres cités dans "Was Zimbabwe's Election Fair?", *BBC News*, 3 November 2003.

⁷⁵ Conseil de l'Union européenne, « Position Commune 2008/605/PESC du 22 juillet 2008 mettant en œuvre la position commune 2004/161/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L194, 23 juillet 2008, pp. 34-36.

⁷⁶ L'accord politique conclu avec les partis d'opposition est connu sous le nom de « *Global Political Agreement* ». Il a été signé le 15 septembre 2008.

⁷⁷ Conseil de l'Union européenne, « Décision 2010/92/PESC du 15 février 2010 prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L41, 16 février 2010, pp. 6-7.

⁷⁸ Conseil de l'Union européenne, « Décision 2011/101/PESC du 15 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L42, 16 février 2011, pp. 6-23.

⁷⁹ Conseil de l'Union européenne, « Décision 2012/97/PESC du 17 février 2012 modifiant la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 50-63.

⁸⁰ Darracq, *op.cit.*, p. 10.

⁸¹ *Ibid.*

le 18 février 2002.⁸² Les motifs respectivement invoqués se recoupaient en partie (violations des droits de l'homme). Les deux régimes de « sanctions » ont été respectivement assouplis en février 2010,⁸³ en février 2011,⁸⁴ puis en février 2012⁸⁵ en réaction aux mêmes évolutions politiques.

Les études de cas précédemment évoquées ont permis d'envisager la pratique européenne des mesures restrictives sous un angle concret et opérationnel. Les sanctions analysées répondaient à un contexte particulier, visaient des objectifs différents et obéissaient à des logiques politiques et géopolitiques distinctes. Plusieurs conclusions concernant la question spécifique de la cohérence politique de l'UE et visant à une certaine généralisation de la pratique européenne en la matière méritent à présent d'être soulignées et développées.

Éléments de généralisation: l'analyse de la pratique européenne

En adoptant l'approche la plus simple et la plus exhaustive possible, on peut articuler l'analyse de la cohérence politique de l'UE dans l'usage des sanctions autour de quatre principaux thèmes : la sélectivité des motifs invoqués, le choix du pays cible,

⁸² Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2002/148/CE du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L50, 21 février 2002, pp. 64-65 ; « Position commune 2002/145/PESC », *op.cit.*

⁸³ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2010/97/PESC du 15 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L44, 19 février 2010, p. 20-23; « Décision du Conseil 2010/121/PESC du 15 février 2010 modifiant l'annexe de la position commune 2004/161/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L49, 26 février 2010, pp. 30-31.

⁸⁴ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2011/106/UE du 15 février 2011 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L43, 17 février 2011, p. 31; « Décision du Conseil 2011/101/PESC du 15 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L42, 16 février 2011, pp. 6-23.

⁸⁵ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2012/96/UE 17 février 2012 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures appropriées établies pour la première fois par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 47-49; « Décision du Conseil 2012/97/PESC du 17 février 2012 modifiant la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 50-63.

la flexibilité des sanctions et l'articulation des sanctions avec les autres politiques de l'UE.

La sélectivité des motifs invoqués

Un premier constat à établir, à l'issue des études de cas évoquées, repose sur la prépondérance des motifs de sanctions liés à la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Ces derniers motifs ont servi de fondement à l'imposition des restrictions dans trois des quatre études de cas mentionnées. L'importance de ces motifs se confirme également, de façon plus générale, puisque sur les 14 régimes de sanctions autonomes européennes en vigueur,⁸⁶ 9 ont été mis en place exclusivement, ou en partie, pour ces mêmes justifications. Parmi les autres raisons avancées pour adopter les sanctions viennent la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, la volonté de répondre à des situations de conflits armés ainsi que la nécessité de sanctionner des obstructions volontaires à un processus de paix ou de réconciliation nationale. Dans le cas des sanctions adoptées contre la Transnistrie, par exemple, le motif invoqué par l'Union européenne était celui d'un manque de coopération des dirigeants transnistriens dans la recherche d'une solution politique au conflit.⁸⁷

L'attention particulière portée par l'Union européenne à la défense des droits de l'homme et de la démocratie peut s'expliquer de différentes manières. On peut avancer, évidemment, des raisons historiques et politiques. En lien avec ces derniers éléments, il faut aussi souligner que, par définition, la question fait facilement consensus au sein des 27 Etats membres et se prête donc assez aisément à la prise de décision. Certains observateurs, néanmoins, ont regretté que les mesures restrictives ne soient pas assez utilisées au regard d'autres sujets de préoccupation, tout aussi centraux dans la conduite des relations extérieures européennes.⁸⁸ Ces critiques semblent en partie justifiées, notamment concernant la gestion des conflits armés (voir paragraphe précédent), mais ne doivent pas être exagérées. Adopter

⁸⁶ SEAE, *Restrictive measures (sanctions) in force*, site internet du SEAE. Bien que mentionnées sur le site du SEAE, les sanctions adoptées contre la Tunisie, l'Egypte et le Serbie ne sont pas incluses dans ce décompte car elles concernent des individus n'exerçant plus le pouvoir, ou ayant quitté leur pays respectif, et ne correspondent donc pas à des « sanctions étatiques » proprement dit.

⁸⁷ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2003/139/PESC », *op.cit.*

⁸⁸ Voir par exemple Klaus Brummer, "Imposing Sanctions: The Not So Normative Power Europe", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, no. 2, 2009, pp. 191-207.

des restrictions en réponse à des violations des droits sociaux ou à des dégradations de l'environnement, par exemple, semble difficilement justifiable.

Dans l'appréciation des motifs invoqués pour imposer les sanctions, il paraît fondamental de tenir compte du cadre politique et institutionnel dans lequel les restrictions trouvent leur origine. Les mesures restrictives relèvent de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, laquelle ne peut pas, en vertu des traités, être utilisée à n'importe quelles fins et au service de n'importe quelles causes. La PESC, comme son nom l'indique, s'inscrit dans un objectif de sécurité internationale.⁸⁹ Dans le cas de la Transnistrie, le risque d'un conflit frontalier entraînant, à son tour, une déstabilisation régionale était particulièrement évident. Imposer des mesures restrictives, en revanche, en réponse à des abus ne constituant pas une menace directe pour la sécurité internationale (par exemple, en cas de violations des droits des travailleurs, lesquelles ont des implications essentiellement domestiques),⁹⁰ constituerait une sorte de détournement inacceptable des compétences européennes. D'autres mécanismes existent déjà, et ont été spécifiquement mis en place, pour permettre à l'UE d'agir dans ce type de situation. Les observations précédentes posent aussi, de manière implicite, la question de la sélectivité des pays cibles.

Le choix des pays cibles

Une brève comparaison des quatre études de cas évoquées permet de mettre en évidence un point commun particulièrement marquant entre les différentes situations analysées. Dans la plupart des cas, les sanctions européennes ont été adoptées contre des pays/région extrêmement faibles, sans véritable capacité de nuisance, et dont l'importance stratégique pour Bruxelles était assez limitée. En 2002, par exemple, lorsque l'Union a imposé des sanctions au Zimbabwe, le pays était l'un des moins développés et l'un des plus critiqués de la planète.⁹¹ Les relations avec Harare étaient déjà minimales et peu d'intérêts européens y étaient à défendre. Le

⁸⁹ Union européenne, *TUE*, *op.cit.*, art. 24.

⁹⁰ On pourrait néanmoins imaginer un scénario dans lequel des violations des droits sociaux seraient utilisées comme une arme et, ayant des répercussions en matière de sécurité internationale, feraient l'objet de mesures restrictives. Le même scénario pourrait être imaginé concernant des dégradations volontaires de l'environnement (pollution d'un fleuve transfrontalier, assèchement des ressources en eau, etc.).

⁹¹ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2002/145/PESC », *op.cit.*

même constat peut être établi concernant la Birmanie ou la Transnistrie, laquelle n'a d'ailleurs jamais été reconnue par la communauté internationale. Les sanctions adoptées contre Pékin, en revanche, font figure d'exception. Le pays était dans une situation difficile à la fin des années 1980, mais s'est ensuite progressivement (ré-)imposé sur la scène internationale.⁹² Le statut de la Chine a ainsi évolué, le pays s'affirmant comme une puissance de premier plan, mais l'embargo sur les armes a été maintenu par l'Union européenne. Le maintien des sanctions, cependant, tient moins au courage et à la volonté de l'UE qu'aux menaces de représailles américaines en cas de levée des mesures. Sans les avertissements des Etats-Unis, en effet, tout porte à croire que l'embargo aurait été levé lors du Conseil européen de juin 2005. Les Etats membres s'étaient déjà prononcés, à ce sujet, sur un accord de principe.⁹³

Les études de cas traitées reflètent, de manière assez évidente, une certaine sélectivité dans le choix des pays visés par les sanctions. On pourrait défendre l'idée selon laquelle plus un Etat est important sur la scène internationale, ou dans le contexte des relations extérieures de l'UE, moins la probabilité est forte que des mesures soient adoptées par Bruxelles à son encontre. La règle se vérifie d'ailleurs assez facilement au regard de l'actualité récente. Le Qatar et le Bahreïn (grands producteurs de pétrole), par exemple, bien qu'ayant violemment réprimé les manifestations de leurs citoyens lors du « printemps arabe », n'ont jamais été inquiétés par des mesures européennes, contrairement à la Tunisie et à l'Egypte,⁹⁴ pour des faits similaires. Le même constat peut être établi concernant la Russie et la répression des manifestations anti-Poutine de mai/juin 2012. Cette partialité dans l'imposition des sanctions est-elle pour autant critiquable ? La réponse est certainement positive lorsqu'elle est systématique et excessive. C'est la crédibilité de l'Union européenne sur la scène internationale qui est alors affectée. Il existe

⁹² Avec l'effritement du bloc soviétique, la position chinoise sur la scène internationale s'est momentanément affaiblie et le pays s'est retrouvé relativement isolé. Les réformes et les transformations politico-économiques opérées dans les années 1990 ont permis au pays de regagner un statut de « puissance mondiale ». Voir Men et Wang, *op.cit.*, pp. 73-79.

⁹³ Conseil européen, 16238/1/04 REV 1, *op.cit.*

⁹⁴ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2011/72/PESC du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L28, 2 février 2011, pp. 62-64; « Décision 2011/172/PESC du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Egypte », *Journal officiel de l'Union européenne*, L76, 22 mars 2011, pp. 63-67.

néanmoins, à l'avis de l'auteur, une marge de sélectivité acceptable, et devant être tolérée, si l'on considère la finesse et la complexité croissante du monde contemporain.

Le postulat selon lequel à un événement déterminé devrait correspondre une sanction automatique et identifiée de la part de l'Union européenne paraît totalement déconnecté de la réalité des relations internationales. Les interactions entre Etats correspondent rarement à des schémas aussi simplistes et manichéens. Dans certains cas, par exemple, l'adoption de sanctions, bien qu'effectivement justifiée dans les faits, pourrait conduire à des représailles du pays visé, mettant en jeu les intérêts vitaux de l'Union européenne. On pourrait imaginer le cas d'un embargo gazier et/ou pétrolier. Dans ce type de situation, les sanctions sont inenvisageables. Il ne s'agit pas de prôner un réalisme excessif mais simplement de faire preuve d'un certain pragmatisme, en parvenant à un juste équilibre entre différents intérêts politiques divergents. Dans d'autres cas, les sanctions pourraient se révéler contre-productives car le soutien du pays potentiellement visé est aussi requis dans le cadre d'un autre dossier, plus urgent, ayant lui-même des implications en termes de sécurité et de droits de l'homme. Dans d'autres cas, enfin, du fait de l'histoire, des particularités et de la sensibilité du pays concerné, les motifs à sanctions peuvent se résoudre plus facilement en utilisant d'autres moyens que la contrainte et le rapport de force. La volonté de l'Union européenne d'ouvrir un dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine, en janvier 1996, répond parfaitement à ces préoccupations.

La flexibilité des sanctions

L'une des caractéristiques communes aux sanctions étudiées repose sur le fait que les mesures ont été successivement révisées et adaptées en fonction de la situation politique dans le pays concerné. Lorsque des progrès ont été enregistrés, dans le sens d'une levée des sanctions, les restrictions ont été assouplies. Lorsque la situation s'est dégradée, les mesures ont été renforcées. Le 17 février 2012, par exemple, suite à la signature de deux amnisties autorisant la libération de prisonniers politiques, l'UE a assoupli les restrictions en matière de visas concernant les dirigeants birmans.⁹⁵ A l'inverse, réagissant aux arrestations menées au cours de la campagne présidentielle

⁹⁵ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2012/98/PESC », *op.cit.*

au Zimbabwe, en mars 2008, l'UE a ajouté 42 personnes à la liste des dirigeants du pays concernés par des interdictions de visa.⁹⁶ Le cas de la Chine, cependant, est un peu particulier. Les sanctions ont failli être levées en 2005 sans que des progrès significatifs aient été observés. Certains manifestants, arrêtés lors des événements de juin 1989, étaient toujours emprisonnés. Les cas étudiés laissent penser, néanmoins, que les sanctions européennes font l'objet d'un suivi cohérent et que les mesures s'ajustent au mieux aux évolutions observées sur le terrain.

A noter que depuis le début des années 2000, des dispositions précises ont été introduites dans les décisions du Conseil portant adoption des sanctions, afin de garantir la bonne application du principe de flexibilité. Depuis 2003, en effet, toutes les décisions adoptées par le Conseil contiennent une clause de révision permanente, ainsi qu'une clause de renouvellement fixe.⁹⁷ En cas de nécessité, les mesures peuvent être ainsi réexaminées sans délai. Le mécanisme permet également d'éviter une certaine « tombée dans oubli » des sanctions en vigueur, du fait d'un manque d'intérêt, à un moment donné, de la part des Etats membres.

L'articulation des sanctions avec les autres politiques de l'Union

Dans la majorité des études de cas évoquées, l'adoption des sanctions a été suivie par un usage approprié des différents outils intégrés de la politique étrangère de l'UE. En mobilisant la politique de voisinage, la politique de coopération au développement ou la politique commerciale commune, Bruxelles a cherché à encourager et/ou à exercer une contrainte supplémentaire sur le pays cible, afin qu'il réponde effectivement aux attentes exprimées par les Etats membres. En 2002,⁹⁸ par exemple, pour des motifs similaires à ceux invoqués concernant l'imposition des mesures restrictives, le Zimbabwe a été suspendu des accords de Cotonou (politique de coopération au développement). Certains auteurs ont cependant formulé la critique selon laquelle la reprise spontanée (2004) d'une partie de l'aide au développement accordée à la Birmanie et l'augmentation de l'aide humanitaire également fournie au pays a été en contradiction avec la logique des sanctions parallèlement imposées à Naypyidaw.⁹⁹ L'assistance européenne aurait

⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2008/605/PESC », *op.cit.*

⁹⁷ La date correspond à l'adoption des *Lignes stratégiques de l'UE sur la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives*, doc.15579/03, Bruxelles, 3 décembre 2003, 34p.

⁹⁸ Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2002/148/CE », *op.cit.*

⁹⁹ Voir par exemple Portela, *op.cit.*, p. 34.

ainsi réduit l'efficacité des mesures restrictives, en diminuant la probabilité d'un soulèvement de la population contre les autorités. Si acceptable à certains égards, la position peut être aussi largement relativisée. L'octroi de l'aide au développement, en effet, a toujours fait partie d'une stratégie d'incitation au changement politique.¹⁰⁰ L'approche défendue reposait également sur l'idée qu'une augmentation du niveau de vie de la population devait conduire à l'expression de nouvelles revendications politiques et mener, à terme, à un éventuel changement de régime.¹⁰¹ Il s'agissait aussi pour l'Union européenne, concernant l'aide humanitaire, d'assumer une certaine sensibilité humaniste.¹⁰² Au-delà de ce débat particulier donc, et au regard des études de cas évoquées, on peut affirmer, de manière plus générale, qu'il existe une certaine cohérence entre l'imposition des sanctions, d'une part, et l'usage des différents instruments européens de politique étrangère, d'autre part.

Si le niveau de cohérence interne à l'Union européenne semble acceptable en ce qui concerne l'application des sanctions, il est pertinent de souligner que la question de la cohérence verticale entre l'UE et les Etats membres pose, elle, parfois, davantage de problèmes. En décembre 2007, par exemple, la Présidence portugaise de l'UE a invité le président Mugabe au sommet EU-Afrique de Lisbonne, et ce en dépit de l'interdiction de visa imposée au dirigeant. La venue du chef d'Etat zimbabwéen, par ailleurs, ne se justifiait aucunement au regard des exemptions à l'application des interdictions de séjour, prévues par la décision du Conseil imposant les sanctions (raisons humanitaires, nécessité d'assister à des réunions visant à promouvoir les droits de l'homme et de la démocratie dans le pays). L'objectif poursuivi par la Présidence était principalement politique et visait, entre autres, à assurer la participation du plus grand nombre possible d'Etats au sommet UE-Afrique, dont l'agenda n'était nullement centré sur le Zimbabwe. La pratique des exemptions, si elle n'est pas nécessairement condamnable,¹⁰³ mériterait ainsi, afin d'éviter tout abus ou tout détournement de la sorte, d'être davantage encadrée.

¹⁰⁰ Entretien conduit avec un fonctionnaire européen travaillant sur la question des sanctions, Bruxelles, 24 février 2012.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Selon les cas, par exemple, les exemptions contribuent à la promotion du multilatéralisme dans les relations internationales. Cette promotion du multilatéralisme figure parmi les objectifs de la politique étrangère de l'UE. Voir Union européenne, *TUE, op.cit.*, art. 21.

Conclusion

L'hypothèse avancée au début de cet article semble tout à fait validée. L'UE présente bien un *certain* degré d'incohérence dans le choix qui est fait de recourir aux sanctions autonomes, mais une *réelle* cohérence dans la gestion à postériori de ces sanctions.

L'analyse de quatre études de cas (Birmanie, Chine, Transnistrie et Zimbabwe) a permis de mettre en évidence certains enseignements, à portée plus générale, concernant la question de la cohérence politique de l'UE dans l'usage des restrictions. Tout d'abord, le constat a été établi d'une certaine sélectivité dans le choix des pays cibles et dans celui des motifs invoqués. Les critiques formulées à ce sujet, si recevables à certains égards, sont cependant à relativiser, compte tenu de la subtilité des relations internationales et des limites institutionnelles imposées à l'Union dans le cadre de la PESC. Ensuite, il a été montré qu'une fois adoptées les sanctions présentaient une réelle flexibilité et répondaient effectivement à l'évolution de la situation dans le pays visé. Enfin, il est apparu que les mesures décidées étaient souvent suivies d'une utilisation appropriée des différents instruments intégrés de la politique étrangère de l'Union.

Une étape supplémentaire dans le raisonnement pourrait consister, à présent, à identifier de possibles solutions afin de prévenir les critiques concernant la pratique européenne, et afin de corriger les faiblesses identifiées de la cohérence interne à l'Union. Bien que la question mériterait à elle seule une réflexion approfondie, plusieurs propositions, relativement aisées à mettre en œuvre, peuvent être ici rapidement évoquées :

- il semble primordial que l'Union européenne fasse preuve de plus de pédagogie et de transparence. Chaque réunion du Conseil des ministres concernant les sanctions, par exemple, pourrait donner lieu à une déclaration spécifique des Etats membres expliquant pourquoi les mesures ont été adoptées ou non pas été adoptées, quelles solutions alternatives ont été envisagées, quelles sont les attentes de l'UE, et quelles sont les perspectives à venir. Cette déclaration devrait être rédigée de manière simple, compréhensible du grand public, facilement

accessible sur le site internet du SEAE, et diffusée le plus largement possible.

- il paraît important que l'UE donne davantage de visibilité à ses sanctions. La recommandation vaut non seulement au moment de l'adoption des mesures, mais aussi concernant la conduite quotidienne des relations extérieures. Les restrictions adoptées, leur nature et leur portée, par exemple, pourraient être plus fréquemment évoquées dans les enceintes multilatérales.
- une dernière solution consiste à dépolitiser la prise de décision en matière de sanctions. La mise en place d'une véritable « unité sanction », au sein du SEAE, dotée de ressources humaines suffisantes, pourrait permettre au Haut Représentant pour les Affaires Etrangère et la Politique de Sécurité de disposer d'une expertise plus solide, et d'encadrer ainsi plus facilement les débats entre Etats membres. A noter que seulement quatre fonctionnaires européens, intégrés à l'unité « Sécurité politique », travaillent aujourd'hui, au sein du SEAE, sur la problématique des sanctions.

Un élément peut être déjà tenu pour acquis : alors que beaucoup appellent à une plus grande affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale, au moment où se constitue, pour la première fois, un service diplomatique européen autonome, alors que le monde connaît de profondes transformations quant à la nature des risques et des menaces encourus, la question de sanctions européennes mérite une attention continue et renouvelée.

Bibliographie

Ouvrages

De Wilde d'Estmael, Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne: sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Duhamel, Sylvain, *L'usage des mesures restrictives autonomes de l'Union européenne : deux poids deux mesures ou des mesures de poids ?*, Mémoire de Master, Bruges, Collège d'Europe, 2012.

Fewsmith, Joseph, *China since Tienanmen*, 2nd edn., Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Givord, Florian, *Regards croisés sur le problème de la Transnistrie*, Mémoire de 4^{ème} année, Toulouse, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2004.

McCormick, John, *The European Superpower*, Houndmills, Palgrave Mcmillan, 2006.

Pavageau, Myriam, *A European foreign policy vis-à-vis China ? Case study: the arms embargo*, Mémoire de Master, Bruges, Collège d'Europe, 2006.

Portela, Clara, *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work ?*, London, Routledge, 2010.

Stumbaum, May-Britt, *The European Union and China: decision making in the EU foreign and security policy towards the People's Republic of China*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

Articles

Archick, Kristin, Richard Grimmett et Shirley Kan, "European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for US Policy", Washington, D.C., Congressional Research Service, Report for Congress, 15 April 2005.

BBC News, "Was Zimbabwe's Election Fair?", *BBC News*, 3 November 2003, dernière consultation le 28 avril 2012, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3237327.stm>.

Brummer, Klaus, "Imposing Sanctions: The Not So Normative Power Europe", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, no. 2, 2009, pp. 191-207.

Damro, Chad, "Market Power Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 19, no. 5, 2012, pp. 682-699

Darracq, Vincent, « Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ? », *Occasional Paper*, no. 87, Paris, Institut de l'Union européenne pour les Etudes de Sécurité, 2007.

Deklerck, Stijn, "Human rights in China: tradition, politics and change", in Men Jing et Wang Yi (eds.), *China: which perspectives for an awakening giant ?*, Institut Royal des Relations Internationales, *Studia Diplomatica*, vol. 56, no. 6, 2003, pp. 53-108.

Giumelli, Francesco, "EU Restrictive Measures on the Transnistrian Leaders: Assessing Effectiveness in a Strategy of Divide and Influence", *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, no. 3, 2011, pp. 359-378.

Jousse, Claudie, « La Chine et l'Union européenne », *Politique étrangère*, no. 4, 61^{ème} année, pp. 867-879.

Lagrange, André et Thierry Vircoulon, « Zimbabwe: réflexions sur une dictature durable », *Politique étrangère*, automne 2008, vol. 3, pp. 653-656.

Manners, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms ?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258.

Mason, David et Jonathan Clements, "Tiananmen Square Thirteen Years After: The Prospects for Civil Unrest in China", *Asian Affairs*, vol. 29, no. 3, 2002, pp. 159-188.

Mattlin, Mikael, "A Normative EU Policy Towards China Mission Impossible?", University of Helsinki, *Working Paper*, no. 67, 2010.

Nuttall, Simon, "Coherence and Consistency", in Christopher Hill et Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 91-112.

Rodkiewicz, Witold, "Economic crisis in Transnistria as a chance for the EU diplomacy", Centre for Eastern Studies, Warsaw, 20 January 2009.

Wulteputte, Veerle, "The EU Embargo on Trade Arms to China", in Dumoulin Michel et Duchenne Geneviève (eds.), *L'Europe et l'Asie: Actes de la IXe Chaire Glaverbel d'études européennes 2003-2004*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, pp. 201-218.

Yakemtchouk, Romain, « L'Union européenne et la République de Moldova », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 480, juillet-août 2004, pp. 430-439.

Documents officiels

Conseil de coopération Union européenne-Moldavie, *Plan d'Action EU-Moldavie*, 22 février 2005, dernière consultation le 26 février 2012, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

Conseil de l'Union européenne, « Position 2012/225/PESC 26 avril 2012 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L115, 27 avril 2012, pp. 25-26.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2012/96/UE 17 février 2012 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures appropriées établies pour la première fois par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 47-49.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2012/97/PESC du 17 février 2012 modifiant la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 50-63.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2012/98/PESC du 17 février 2012 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L47, 18 février 2012, pp. 64-68.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2011/239/PESC du 12 avril 2011 modifiant la décision 2010/232/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L101, 15 avril 2011, pp. 24-121.

Conseil de l'Union européenne, « Décision 2011/172/PESC du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte », *Journal officiel de l'Union européenne*, L76, 22 mars 2011, pp. 63-67.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2011/106/UE du 15 février 2011 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L43, 17 février 2011, p. 31.

Conseil de l'Union européenne, « Décision 2011/101/PESC du 15 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L42, 16 février 2011, pp. 6-23.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2011/72/PESC du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L28, 2 février 2011, pp. 62-64.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2010/97/PESC du 15 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L44, 19 février 2010, p. 20-23

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2010/121/PESC du 15 février 2010 modifiant l'annexe de la position commune 2004/161/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L49, 26 février 2010, pp. 30-31.

Conseil de l'Union européenne, « Décision 2010/92/PESC du 15 février 2010 prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L41, 16 février 2010, pp. 6-7.

Conseil de l'Union européenne, « Position Commune 2008/605/PESC du 22 juillet 2008 mettant en œuvre la position commune 2004/161/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L194, 23 juillet 2008, pp. 34-36.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2008/160/PESC du 25 février 2008 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L51, 26 février 2008, pp. 23-25.

Conseil de l'Union européenne, « Règlement CE n° 55/2008 du 21 janvier 2008 introduisant des préférences commerciales autonomes pour la République de Moldavie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L20, 21 janvier 2008, pp. 1-8.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2007/750/PESC du 19 novembre 2007 modifiant la position commune 2006/318/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L308, 24 novembre 2007, pp. 1-80.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2007/121/PESC du 19 février 2007 prorogeant et modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie de la République de Moldova », *Journal officiel de l'Union européenne*, L51, 20 février 2007, pp. 31-32.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2005/147/PESC du 21 février 2005 prorogeant et modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L49, 22 février 2005, pp. 31-33.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2004/622/PESC du 26 août 2004 modifiant la position commune 2004/179/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L279, 28 août 2004, pp. 47-49.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2004/423/PESC du 26 avril 2004 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L125, 28 avril 2004, p. 61.

Conseil de l'Union européenne, *Les lignes stratégiques sur la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives*, document 15579/03, 3 décembre 2003, 34p.

Conseil de l'Union européenne, « Décision 2003/461/PESC du 20 juin 2003 mettant en œuvre la position commune 2003/297/PESC relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L154, 21 juin 2003, pp. 116-123.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2003/297/PESC du 28 avril 2003 relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L106, 29 avril 2003, pp. 36-42.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2003/139/PESC du 27 février 2003 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldova) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L053, 28 février 2003, pp. 60-61.

Conseil de l'Union européenne, « Décision du Conseil 2002/148/CE du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, L50, 21 février 2002, pp. 64-65.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 2002/145/PESC du 18 février 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe », *Journal officiel de l'Union européenne*, L50, 21 février 2002, pp. 1-3.

Conseil de l'Union européenne, « Règlement CE N° 552/97 du 24 mars 1997 retirant temporairement le bénéfice des préférences tarifaires généralisées à l'union de Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L85, 27 mars 1997, p. 8.

Conseil de l'Union européenne, « Position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à la Birmanie/au Myanmar », *Journal officiel de l'Union européenne*, L287, 8 novembre 1996, p.4.

Conseil des Communautés européennes, *Déclaration du Conseil des affaires générales*, 29 juillet 1991.

Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen de Bruxelles* du 16 et 17 juin 2005, 10255/1/05 REV 1, Bruxelles, 15 Juillet 2005, 39p.

Conseil européen, *Conclusion du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004*, 16238/1/04 REV 1, Bruxelles, 1 février 2005, 27p.

Conseil européen, *Déclaration sur la Chine, Madrid*, 26-27 juin 1989, <http://discours.vie-publique.fr/notices/892013500.html>, dernière consultation le 25 avril 2012.

House of Commons, *Restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Republic of Moldova*, Documents considered by the Committee on the European Union, London, 12 October 2011, dernière consultation le 26 avril 2012, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/428-xxxvii/42821.htm>.

République Française, Ministère des Affaires étrangères, *Présentation de la Birmanie*, 16 février 2012, dernière consultation le 25 avril 2012, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/birmanie/presentation-de-la-birmanie>.

République Populaire de Chine, Ministère des Affaires étrangère, *China's EU Policy Paper*, 13 octobre 2003, dernière consultation le 7 avril 2012, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t27708.htm>.

République Populaire de Chine, Congrès National du Peuple, *Anti-Secession Law*, 3^{ème} Session du 10^{ème} Congrès National du Peuple, 14 mars 2005, dernière consultation le 26 avril 2012, http://english.people.com.cn/200503/14/eng20050314_176746.html.

Service européen d'action extérieure, *Restrictive measures (sanctions) in force*, dernière consultation le 17 avril 2012, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

Union européenne, *Version consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007*, *Journal officiel de l'Union européenne*, C306, 17 décembre 2007.

Union européenne, *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne du 13 décembre 2007*, *Journal officiel de l'Union européenne*, C306, 17 décembre 2007.

United States of America, United States Congress, *Resolution H. Con. Res. 57 urging the European Union to maintain its arms embargo on the People's Republic of China*, 109th Congress, 2 February 2005.

Entretiens

Deux entretiens conduits à Bruxelles, le 21 février 2012, avec des diplomates européens travaillant sur la question des mesures restrictives.

Un entretien conduit à Bruxelles, le 24 février, avec un fonctionnaire européen.

List of EU Diplomacy Papers

1/2006

Karel De Gucht, *Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear*

2/2006

Günter Burghardt, *The European Union's Transatlantic Relationship*

1/2007

Jorge Sampaio, *Global Answers to Global Problems: Health as a Global Public Good*

2/2007

Jean-Victor Louis, *The European Union: from External Relations to Foreign Policy?*

3/2007

Sieglinde Gstöhl, *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*

4/2007

Jan Wouters, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*

5/2007

Martin Konstantin Köhring, *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*

6/2007

Sahar Arfazadeh Roudsari, *Talking Away the Crisis? The E3/EU-Iran Negotiations on Nuclear Issues*

1/2008

Yann Boulay, *L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?*

2/2008

Pier Carlo Padoan, *Europe and Global Economic Governance*

3/2008

Sieglinde Gstöhl, *A Neighbourhood Economic Community - finalité économique for the ENP?*

4/2008

Davide Bonvicini (ed.), *Playing Three-Level Games in the Global Economy – Case Studies from the EU*

5/2008

Fredrick Lee-Ohlsson, *Sweden and the Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanisation*

6/2008

Anne-Claire Marangoni, *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ?*

7/2008

Jing Men, *EU-China Relations: from Engagement to Marriage?*

8/2008

Giuseppe Balducci, *Inside Normative Power Europe: Actors and Processes in the European Promotion of Human Rights in China*

1/2009

Monika Tocha, *The EU and Iran's Nuclear Programme: Testing the Limits of Coercive Diplomacy*

2/2009

Quinlan Carthane, *A Misleading Promise? Rethinking European Support for Biofuels*

3/2009

Joris Larik, *Two Ships in the Night or in the Same Boat Together? Why the European Court of Justice Made the Right Choice in the Kadi Case*

4/2009

Alice Serar, *Tackling Today's Complex Crises: EU-US Cooperation in Civilian Crisis Management*

5/2009

Judith Huigens & Arne Niemann, *The EU within the G8: A Case of Ambiguous and Contested Actorness*

6/2009

Mathias Dobbels, *Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?*

7/2009

Hugo de Melo Palma, *European by Force and by Will: Portugal and the European Security and Defence Policy*

8/2009

Paul Meerts (ed.), *Negotiating with the Russian Bear: Lessons for the EU?*

9/2009

Anne Tiedemann, *EU Market Access Teams: New Instruments to Tackle Non-tariff Barriers to Trade*

1/2010

Severin Peters, *Strategic Communication for Crisis Management Operations of International Organisations: ISAF Afghanistan and EULEX Kosovo*

2/2010

Sophie Lecoutre, *The US Shift towards 'Smart Power' and its Impact on the Transatlantic Security Partnership*

3/2010

Herman Van Rompuy, *The Challenges for Europe in a Changing World*

4/2010

Camilla Hansen, *Non-Governmental Organisations and the European Union's Promotion of Human Rights in China: NGO Influence or NO Influence?*

5/2010

Egemen Bağış, *Turkey's EU Membership Process: Prospects and Challenges*

6/2010

Jan Steinkohl, *Normative Power Rivalry? The European Union, Russia and the Question of Kosovo*

7/2010

André Ghione, *Pushing the Boundaries: DG Enlargement between Internal and External Environments*

8/2010

Athanasia Kanli, *Is the European Union Fighting the War for Children? The EU Policy on the Rights of Children Affected by Armed Conflict*

9/2010

Jan Weisensee, *Measuring European Foreign Policy Impact: The EU and the Georgia Crisis of 2008*

10/2010

Mario Giuseppe Varrenti, *EU Development Cooperation after Lisbon: The Role of the European External Action Service*

11/2010

Nicole Koenig, *The EU and NATO: Towards a Joint Future in Crisis Management?*

1/2011

Mitja Mertens, *The International Criminal Court: A European Success Story?*

2/2011

Mireia Paulo Noguera, *The EU-China Strategic Partnership in Climate Change: The Biodiversity Programme*

3/2011

Bart van Liebergen, *American War, European Struggle? Analyzing the Influence of Domestic Politics on the ISAF Contributions of EU Member States*

4/2011

Dieter Mahncke, *Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?*

5/2011

Erika Márta Szabó, *Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU's External Relations post-Lisbon?*

6/2011

Charles Thépaut, *Can the EU Pressure Dictators? Reforming ENP Conditionality after the 'Arab Spring'*

7/2011

Jannik Knauer, *EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*

8/2011

Paul Quinn (ed.), *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver?*

9/2011

Nathan Dufour, *Thinking Further about EU-Russia Cooperation: Drug Trafficking and Related Issues in Central Asia*

10/2011

Anselm Ritter, *The EU's Gas Security of Supply: Risk Analysis and Management*

1/2012

Malthe Munkøe, *The 2011 Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games*

2/2012

Martin Schmid, *The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work*

3/2012

Sieglinde Gstöhl, *European Union Diplomacy: What Role for Training?*

4/2012

Konstantinos Hazakis & Filippos Proedrou, *EU-Russia Energy Diplomacy: The Need for an Active Strategic Partnership*

5/2012

Laura Richardson, *The Post-Lisbon Role of the European Parliament in the EU's Common Commercial Policy: Implications for Bilateral Trade Negotiations*

6/2012

Vincent Laporte, *The European Union – an Expanding Security Community?*

7/2012

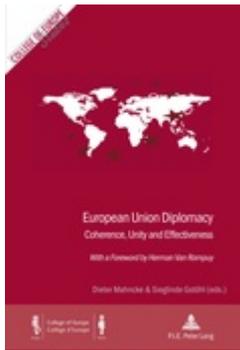
Kirsten Lucas, *1 + 1 = 3? EU-US Voting Cohesion in the United Nations General Assembly*

8/2012

David Smith, *International Financial Regulation: A Role for the Eurozone?*

9/2012

Sylvain Duhamel, *L'usage des mesures restrictives autonomes de l'Union européenne: deux poids deux mesures ou des mesures de poids ?*



College of Europe Studies

Series Editors:

Govaere I. / Gstöhl S. / Mink G. /
Monar J. / Nicolaidis P.

Order online at www.peterlang.com

PIE - Peter Lang Bruxelles



Europe is in a constant state of flux. European politics, economics, law and indeed European societies are changing rapidly. The European Union itself is in a continuous situation of adaptation. New challenges and new requirements arise continually, both internally and externally. The *College of Europe Studies* series seeks to publish research on these issues done at the College of Europe, both at its Bruges and its Natolin (Warsaw) campus. Focused on the European Union and the European integration process, this research may be specialised in the areas of political science, law or economics, but much of it is of an interdisciplinary nature. The objective is to promote understanding of the issues concerned and to make a contribution to ongoing discussions.

- vol. 15** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness (with a Foreword by Herman Van Rompuy)*, 2012 (273 p.), ISBN 978-90-5201-842-3 pb.
- vol. 14** Lannon, Erwan (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges / Les défis de la politique européenne de voisinage*, 2012 (491 p.), ISBN 978-90-5201-779-2 pb.
- vol. 13** Cremona, Marise / Monar, Jörg / Poli, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2011 (434 p.), ISBN 978-90-5201-728-0 pb.
- vol. 12** Men, Jing / Balducci, Giuseppe (eds.), *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century: The Partnership and Cooperation Agreement*, 2010 (262 p.), ISBN 978-90-5201-641-2 pb.
- vol. 11** Monar, Jörg (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, 2010 (268 p.), ISBN 978-90-5201-615-3 pb.
- vol. 10** Hanf, Dominik / Malacek, Klaus / Muir Elise (dir.), *Langues et construction européenne*, 2010 (286 p.), ISBN 978-90-5201-594-1 br.
- vol. 9** Pelkmans, Jacques / Hanf, Dominik / Chang, Michele (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective: Economic, Political and Legal Analyses*, 2008 (314 p.), ISBN 978-90-5201-424-1 pb.
- vol. 8** Govaere, Inge / Ullrich, Hans (eds.), *Intellectual Property, Market Power and the Public Interest*, 2008 (315 p.), ISBN 978-90-5201-422-7 pb.
- vol. 7** Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.
- vol. 6** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.
- vol. 5** Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.
- vol. 4** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, 2008 (318 p.), ISBN 978-90-5201-047-2 pb.
- vol. 3** Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?*, 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / US-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.
- vol. 2** Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.
- vol. 1** Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6/ US-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.