

VIE DU DROIT

LA MISE EN ŒUVRE EN BELGIQUE DES « MESURES RESTRICTIVES » EUROPÉENNES (EMBARGOS, SAISIES, GELS D'AVOIRS, ETC.) : REMARQUES SUR LA LOI DU 13 MAI 2003

La Belgique s'est dotée il y a peu d'une loi « relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités » (1). Adoptée au terme de travaux parlementaires relativement sommaires — la Chambre a voté sans guère de discussion sur le projet qui lui était soumis par le gouvernement (2) et le Sénat a sans broncher laissé s'écouler le délai d'« évocation » (3) — cette loi se veut « complémentaire » (4) à celle du 11 mai 1995, relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (5), à laquelle elle emprunte d'ailleurs largement sa structure générale (et sa concision!). Elle entend fournir au Roi une « base juridique certaine » (6) pour l'exécution rapide, dans l'ordre interne, des mesures de « sanction » — au sens large — prises par l'Union européenne et/ou la Communauté européenne à l'encontre d'Etats tiers ou d'autres entités ou personnes (embargos, restrictions en matière d'accès au territoire, saisies, gels d'avoirs, etc.). Le nombre de ces mesures, il est vrai, n'a cessé de croître depuis une dizaine d'années à la faveur du développement, quantitatif à tout le moins, de la politique étrangère et de sécurité commune européenne (7). L'application de la loi du 13 mai 2003 ne devrait pas aller toutefois sans susciter certaines difficultés.

L'article 2 de la loi habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des sanctions européennes. Il est assez remarquable à cet égard qu'après avoir jugé inconstitutionnelle la délégation de pouvoirs consentie dans la loi du 11 mai 1995, parfaitement semblable dans son principe à la délégation de pouvoirs de la loi commentée, le Conseil d'Etat ait en revanche estimé à propos de celle-ci, sans paraître apercevoir d'objection particulière, que « le législateur [pouvait] attribuer au Roi, conformément à l'article 105 de la Constitution (...), le pouvoir de mettre en

œuvre les modalités d'exécution des mesures européennes » (8) : à dire vrai, ce n'est toutefois guère surprenant, tant les griefs formulés à l'encontre de la loi de 1995 paraissaient discutables (9). L'un de ceux-ci a pourtant survécu peu ou prou : l'avis concernant la loi de 2003 souligne en effet que la délégation de pouvoirs se doit de respecter les « compétences réservées au législateur », en ce sens que ce dernier seul pourrait prendre des mesures « de nature à porter gravement atteinte notamment au droit de propriété, à la liberté du commerce et à la liberté de circulation des étrangers admis au séjour ou à l'établissement en Belgique » (10). La mise en garde du Conseil d'Etat ne semble cependant pas se justifier davantage qu'au sujet des décisions obligatoires du Conseil de sécurité, vu, ici encore, le caractère « purement exécutif », et non « intrinsèquement législatif », des tâches revenant au Roi (11). Etant donné la diversité des « mesures restrictives » susceptibles d'être adoptées, il n'y a guère plus de sens à exiger que le législateur, à tout le moins, détermine à l'avance les « principes généraux devant présider à l'intervention du Roi » (12), quel que soit le sens que l'on prête à cette formule. La communication aux Chambres des arrêtés pris en vertu de la loi, prescrite par l'article 5, permet en tout état de cause à celles-ci d'exercer leur contrôle politique de l'action gouvernementale : la garantie, qui peut certes paraître toute formelle, devrait néanmoins contribuer à rencontrer indirectement les préoccupations du Conseil d'Etat.

Les mesures que le Roi est autorisé à mettre en œuvre revêtent la forme tantôt d'actions ou de positions communes adoptées en vertu du Traité sur l'Union européenne (13), tantôt de règlements (ou de décisions prises pour l'appli-

tion de ceux-ci) adoptés sur la base du Traité instituant la Communauté européenne (14). Celles-là sont arrêtées, on le sait, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.), tandis que ceux-ci en constituent le prolongement communautaire dans les matières relevant des compétences de la Communauté. La loi déclare toutefois ne s'appliquer qu'aux actions et positions communes, règlements et décisions adoptés dans « les cas visés aux articles 60, § 1^{er}, 301 et 308 » du Traité C.E. (art. 2). La précision appelle deux observations. D'une part, elle laisse croire que les sanctions européennes envisagées par la loi sont uniquement constituées par les mesures « visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers », seules des mesures de cette nature étant en effet prévues aux articles 60, § 1^{er}, et 301 du Traité C.E.; les restrictions en matière d'entrée et de séjour sur le territoire, par exemple, échapperaient alors au champ d'application de la loi. En dépit de l'accent mis sur les embargos dans les travaux préparatoires, la volonté du législateur fut pourtant indiscutablement de ne pas exclure à tout le moins les positions communes établissant ces dernières (15). D'autre part, la mention de l'article 308 du Traité C.E. doit seulement être comprise comme indiquant que parmi les « mesures restrictives » envisagées par la loi, il y a lieu d'inclure, en sus de celles qui sont dirigées contre des pays tiers et qui sont seules visées aux articles 60, § 1^{er}, et 301, celles que le Conseil adopte à l'encontre d'entités et de personnes autres que des Etats et n'ayant aucun lien avec un Etat tiers (16).

Force est de reconnaître que la licéité internationale des « mesures restrictives » européen-

(1) M.B., 13 juin 2003, *err.*, 20 juin 2003.

(2) C.R.I., Ch., s.o. 2002-2003, séance plénière du 27 février 2003, pp. 49-50 et 73-74.

(3) *Doc. parl.*, Sén., s.o. 2002-2003, n° 1516/1.

(4) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2002-2003, n° 2210/001, p. 4.

(5) M.B., 29 juill. 1995. Sur cette loi, voy. gén. P. d'Argent, « La loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies », *J.T.*, 1996, pp. 357-361.

(6) Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 8.

(7) On consultera avec intérêt la « liste des mesures négatives appliquées par l'Union à l'égard de pays tiers », publiée et régulièrement mise à jour par le secrétariat général du Conseil de l'U.E. (<http://ue.eu.int/pesc/default.asp>).

(8) Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2002-2003, n° 2210/001, p. 19.

(9) Voy. P. d'Argent, *op. cit.*, pp. 358-359.

(10) Avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 19. Le problème est distinct de la question, longuement abordée par le Conseil d'Etat mais qui ne peut l'être ici, de savoir dans quelle mesure le Roi peut, dans le respect des art. 12 et 14 de la Constitution, ériger des faits en infractions et établir des peines à l'occasion de la mise en œuvre des mesures européennes (voy. à cet égard l'article 6 de la loi; voy. aussi, en ce qui concerne la compétence des juridictions répressives belges, les modifications apportées à l'article 12bis du titre préliminaire du Code de procédure pénale par l'article 378 de la loi-programme du 22 décembre 2003, M.B., 31 déc. 2003).

(11) P. d'Argent, *op. cit.*, p. 358.

(12) Avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 19.

(13) Peu d'actions communes sont adoptées en pratique. Des « décisions » atypiques, qui paraissent bien avoir la même valeur juridique que les positions communes, font en revanche florès dans le cadre de la P.E.S.C.; la loi n'y fait étonnamment pas référence.

(14) Il ne semble pas y avoir de raison de réserver l'application de la loi aux mesures européennes adoptées après son entrée en vigueur.

(15) Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 9-10. Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur l'inexistence de règlements en la matière (avis, *op. cit.*, p. 19). Ce n'est pas qu'il ne puisse y avoir place en ce domaine pour des actes communautaires (voy. art. 62 du Traité C.E.); c'est simplement que la compétence de la Communauté n'est pas à cet égard exclusive. En pratique, les Etats membres ont jusqu'à ce jour exécuté seuls ce type de mesures P.E.S.C. Il n'est pas impossible, certes, que d'autres lois que celle de 2003, notamment la loi du 15 décembre 1980, permettent une exécution suffisante de ce genre de mesures (voy. avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 19); ceci est cependant une autre question, réglée par l'art. 4 (voy. *infra*).

(16) Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 5-6. Voy. par ex., avant l'adoption de la loi commentée, le règlement (C.E.) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *J.O.C.E.*, n° L 344, 28 déc. 2001, p. 70.

nes, au sens qui vient d'être décrit, est loin d'être toujours certaine. Aucun problème ne se pose à l'évidence lorsque les mesures européennes ne font que « transposer » fidèlement des décisions obligatoires du Conseil de sécurité, comme c'est souvent le cas : il y a là l'exécution d'une obligation internationale, laquelle doit prévaloir sur toutes les obligations contrares des Etats (17). Lorsque les sanctions sont par contre adoptées *motu proprio* par le Conseil de l'Union européenne, il convient sans doute d'être plus prudent avant de conclure à la légalité en droit des gens de celles d'entre elles qui ne se limitent pas à ce qu'autorise classiquement la prise de mesures de rétorsion; les règles du commerce international semblent tout particulièrement être plus d'une fois en cause. Les dispositions des Traités européens ne sont en tout cas d'aucun secours à cet égard (18) : ceux-ci demeurent fondamentalement des *res inter alios actae* pour les tiers qui ont à souffrir des « mesures restrictives ». Faut-il admettre en l'occurrence le jeu de contremesures, dès lors que les mesures européennes entendent être une réaction à ce qui est tenu pour un fait illicite? Il convient à cet égard de distinguer selon que la position commune est ou non suivie d'un règlement communautaire.

Si tel n'est pas le cas, et en l'absence à ce jour de personnification de l'Union européenne dans l'ordre juridique international (19), les « mesures restrictives » doivent être analysées comme des mesures imputables conjointement aux seuls Etats membres. Ceux-ci peuvent assurément recourir en principe à des contremesures. Le problème est toutefois que les sanctions européennes étudiées manifestent bien souvent l'exercice d'une action en défense de l'intérêt général — ou du moins une certaine idée, toute occidentale, que l'on se fait de celui-ci — plus qu'elles ne cherchent à assurer la sanction de la violation d'intérêts « privés » immédiats. Or les Etats ne paraissent pas avoir qualité dans le droit international contemporain pour s'ériger de la sorte en « gardiens » de l'« ordre public » interétatique, si légitime que puisse paraître *a priori* cette substitution à un ministère public inexistant : telle est en tout cas la position à laquelle semble être finalement parvenue la commission du droit international — après avoir, il est vrai, défendu en un premier temps une thèse opposée — au terme de ses travaux sur la responsabilité des Etats (20).

Lorsque la position commune est suivie d'un règlement de la Communauté, soit l'on considère que celle-ci n'est que l'agent d'exécution, en ce qui concerne ses propres compétences, d'une sanction dont les Etats membres restent les seuls auteurs — on revient alors au cas de figure précédent — soit l'on tient la Communauté pour l'auteur d'une sanction distincte de celle décidée par les Etats dans le cadre de la P.E.S.C. La question des contremesures se pose dans cette dernière hypothèse à propos de la Communauté européenne comme telle. Il ne paraît pas contestable à cet égard que les organisations internationales sont autorisées à prendre des contremesures lorsque leurs « droits propres » sont en cause (21) : il semble y avoir là une « capacité inhérente » à toute personnalité du droit des gens, que celle-ci soit ou non souveraine (22). Il faut sans doute hésiter en revanche à admettre à leur profit des contremesures « d'intérêt général », qui participent d'une tout autre logique, et en tout cas ne tolèrent ces dernières que sous des conditions au moins aussi strictes que celles s'imposant aux Etats (22bis).

L'illicéité éventuelle des « mesures restrictives » européennes, si elle ne peut être exclue au titre des contremesures, n'est pas sans incidence dans l'ordre interne belge : la loi de 2003 est en effet réputée n'attribuer de pouvoir au Roi que pour exécuter des mesures européennes *obligatoires* (23), ce que ne sont pas de toute évidence les positions communes et règlements qui contreviendraient aux obligations de leurs auteurs. Il ne manque pas d'arguments, partant, pour soutenir que les particuliers pourraient, du chef de violation de la loi d'habilitation, entreprendre les arrêtés mettant en œuvre des « mesures restrictives » illicites devant la section d'administration du Conseil d'Etat ou invoquer à leur égard l'article 159 de la Constitution devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire... quitte à ce que, s'agissant des mesures communautaires, la conformité de celles-ci au droit international général fasse l'objet d'un examen par la Cour de justice des Communautés européennes à la suite d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité (24).

Soulignons enfin que la loi est conçue comme essentiellement subsidiaire par rapport aux législations particulières sur la base desquelles étaient, jusqu'à son adoption, mises en œuvre les mesures européennes qu'elle vise (art. 4) (25). La loi ne règle pas explicitement en revanche le problème de son articulation avec

celle du 11 mai 1995. Une part importante des « mesures restrictives » au sens de la loi de 2003 sont pourtant adoptées par le Conseil de l'Union européenne en tant que mesures de « transposition » de décisions obligatoires du Conseil de sécurité, lesquelles sont en principe mises en œuvre sur la base de la loi de 1995. Il y a indiscutablement place dans ce cas pour une mise en œuvre commune des mesures onusiennes et des mesures européennes. Convient-il cependant de faire application à cet effet de la loi de 1995 ou de celle de 2003 (26)? L'une et l'autre solutions sont théoriquement concevables. Seule la pratique gouvernementale, inexistante à l'heure où nous écrivons ces lignes, permettra sans doute de délimiter avec précision les domaines respectifs des deux lois. On observera néanmoins que ces dernières années, des mesures d'exécution de décisions du Conseil de sécurité ont été prises en application de la loi de 1995 dans des cas où le Conseil de l'Union européenne avait entre-temps adopté des mesures de « transposition » (il s'agit du reste des trois seuls arrêtés royaux qui, à notre connaissance, ont été adoptés à ce jour sur la base de la loi de 1995) (27). La loi de 2003 n'existait certes pas encore à l'époque de l'adoption de ces arrêtés. Le fait montre cependant que la loi de 1995 a sans difficulté été considérée par l'exécutif comme une base juridique suffisante pour assurer la mise en œuvre de « mesures restrictives » européennes, dès lors que celles-ci ne faisaient que « transposer » des décisions obligatoires du Conseil de sécurité (28) : cela donne à penser que l'utilité de la loi du 13 mai 2003 n'est probablement réelle qu'à l'égard des « mesures restrictives » que le Conseil de l'Union européenne adopte *motu proprio*. Celles-là même dont on vient de dire qu'elles n'étaient sans doute pas toujours pleinement conformes au droit des gens...

Frédéric DOPAGNE

Assistant à la Faculté de droit de l'U.C.L.

(26) La question n'est pas sans incidence. Voy. spéc. l'article 3 de la loi de 2003 (« Les effets des arrêtés pris en application de l'article 2 sont suspendus ou cessent dès que les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne visées au même article sont suspendues ou abrogées »), qui ne connaît pas d'équivalent dans celle de 1995.

(27) A.R. du 10 août 1998 relatif aux mesures restrictives à l'encontre de l'Uniao Nacional para a Independência Total de Angola (U.N.I.T.A.) (M.B., 16 sept. 1998, abrogé par l'A.R. du 25 février 2003, M.B., 28 mars 2003), A.R. du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des talibans d'Afghanistan (M.B., 15 mars 2000) et A.R. du 2 mai 2002 relatif aux mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (M.B., 28 mai 2002). Seul ce dernier arrêté, curieusement, fait toutefois référence au règlement communautaire qui l'a précédé, les deux premiers ne prétendant exécuter que des résolutions du Conseil de sécurité.

(28) Le rapport au Roi précédant l'A.R., précité, du 2 mai 2002 justifie le choix de la loi de 1995 comme base pour l'exécution du règlement communautaire par le fait que « l'origine du processus est la résolution (...) du Conseil de sécurité ». L'absence d'une « loi rendant le pouvoir exécutif compétent pour la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil de l'Union européenne » est toutefois déplorée à cet égard : cela signifie-t-il qu'une fois cette loi disponible, il conviendrait de se baser sur elle nonobstant « l'origine » onusienne du « processus »?

(17) Voy. les articles 25 et 103 de la Charte.

(18) *Contra*, exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 4-5, où il est affirmé à propos des articles 60 et 301 du Traité C.E. qu'il s'agit là de « dispositions qui très clairement fondent des actions visant des Etats tiers ».

(19) Voy. toutefois, depuis le Traité de Nice, art. 24, § 6, T.U.E., et la pratique y relative. Voy. également article 6 du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

(20) Voy. la définition étroite de l'Etat lésé — seul habilité, en principe, à prendre des contremesures — à l'article 42 des « articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », (rés. A/56/83, 12 déc. 2001). Voy. toutefois l'énigmatique article 54 et, à cet égard, les analyses contrastées de D. Alland, « Countermeasures of General Interest », *E.J.I.L.*, 2002, pp. 1232-1233, et de L.-A. Sicilianos, « The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility », *ibid.*, pp. 1142-1143.

(21) J. Verhoeven, « Communautés européennes et sanctions internationales », *R.B.D.I.*, 1984-1985, p. 87.

(22) Chr. Dominicé, « La personnalité juridique dans le système du droit des gens », *Mélanges Skubiszewski*, Kluwer Law International, 1996, p. 163.

(22bis) Voy. toutefois Bruxelles, 9^e ch., 10 juin 1999, *J.T.T.*, 1999, p. 699 (pt 4.2).

(23) Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 9-10.

(24) Il n'est pas contesté en effet que les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international (voy. par ex. C.J.C.E., 24 nov. 1992, aff. C-286/90, *Poulsen et Diva Navigation Corp.*, *Rec.*, p. I-6019, pt 9).

(25) Notamment, la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises et de la technologie y afférente ou l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 organisant le contrôle de tous transferts quelconques de biens et valeurs entre la Belgique et l'étranger. Voy. exposé des motifs, *op. cit.*, p. 10.