Études de l'Ifri

LA POLITIQUE DE SANCTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Ambition multilatérale contre logique de puissance

Éric-André MARTIN

Octobre 2019

Institut français des relations internationales

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0069-0
© Tous droits réservés, Ifri, 2019

Comment citer cette publication :
Éric-André Martin, « La politique de sanctions de l'Union européenne. Ambition multilatérale contre logique de puissance »,
Études de l'Ifri, Ifri, octobre 2019.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteur

Éric-André Martin a rejoint l'Ifri en 2018. Membre du CAPS du Ministère des Affaires étrangères, il contribue aux travaux de recherche de l'Ifri en analysant les évolutions politiques à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi que les grands débats de la politique extérieure de l'Union européenne.

Diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, Éric-André Martin est Conseiller des Affaires étrangères. Il a développé une solide expérience des questions européennes au travers de ses affectations en Allemagne, en Pologne, et à l'Administration centrale. Après une affectation au ministère de l'Économie et des Finances, et une activité d'expertise au profit de la Commission européenne sur les questions de contrôle du commerce stratégique et d'assistance aux pays tiers, ses recherches couvrent également les questions de non-prolifération.

À l'Ifri, Éric-André Martin a publié notamment :

- « L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Principaux enjeux liés à l'adoption d'un cadre pour le filtrage des IDE dans l'Union européenne », *Études de l'Ifri*, mars 2019.
- Barbara Kunz, Eric-André Martin and Wolfgang Richter, « Conventional Arms Control », *in* Claire Demesmay and Barbara Kunz (Dir.), « Sustaining Multilateralism in a Multipolar World: What France and Germany Can Do to Preserve the Multilateral Order? », *Notes du Cerfa,* No. 148, Ifri*,* June 2019.

Parmi ses publications à l'extérieur de l'Ifri figure : « A la recherche de l'efficacité du contrôle du commerce stratégique : le jeu du gendarme et du voleur », *Annuaire français de relations internationales*, 2017.

L'auteur tient à remercier Ms. Kamal Sefrioui, Avocat à la Cour, et Christian Dargham, Avocat au Barreau de Paris, pour leur disponibilité et leurs conseils.

Résumé

Les sanctions constituent un instrument majeur de l'action extérieure de l'Union européenne (UE), qui s'est affirmée comme l'un des principaux émetteurs de mesures restrictives dans le monde. Elle a optimisé l'effet de levier que lui confère la taille de son marché et fait jouer la palette des instruments économiques et financiers dont elle dispose (commerce, aide, accords bilatéraux).

L'importante activité déployée dans le domaine des sanctions a été l'une des principales contributions de l'UE à la sécurité et à la stabilité internationale, ce qui a aussi conforté son statut d'acteur global. Les régimes de mesures restrictives de l'UE ont été adoptés dans un contexte international favorable, marqué par la légitimité que leur conférait, le plus souvent, une résolution des Nations unies et par une étroite coordination avec les États-Unis. Cette période privilégiée a trouvé son couronnement, en même temps qu'elle atteignait son point culminant, avec la gestion de la crise iranienne et la conclusion de l'accord de Vienne de 2015.

Dans la période récente, les sanctions tendent à perdre leur fonction d'instrument au service d'une vision partagée du monde pour redevenir ce qu'elles sont par nature, un outil de puissance au service des intérêts de chaque Etat. Cela se traduit par l'affirmation d'une politique unilatérale des États-Unis en matière de sanctions, qui tend à étendre le champ de la coercition à des acteurs tiers, y compris européens, mais aussi à travers le recours croissant à des stratégies géoéconomiques, par des puissances comme la Chine et la Russie.

Dans un contexte marqué par le retour du jeu de puissance, la question des sanctions confronte l'UE à sa vulnérabilité dans un ordre international conçu et dominé par les États-Unis, et met particulièrement l'accent sur la sécurité économique et la souveraineté de l'UE. Les formes de coercition auxquelles elle est et sera à l'avenir confrontée devraient l'inciter à engager une réflexion lui permettant au moins de disposer de moyens défensifs et d'adapter en conséquence ses politiques en matière commerciale et de concurrence. Les entreprises européennes, qui sont exposées à des risques de poursuite par la justice américaine, ont quant à elles déjà été amenées à développer des procédures de conformité interne, pour réduire leur vulnérabilité.

Abstract

Restrictive measures are a major instrument of the EU's external action, which has emerged as one of the world's leading sanctions emitters. It has leveraged the size of its market and its economic and financial clout (trade relations, aid policy, bilateral agreements).

Through its significant activity in the field of sanctions, the EU has been able to reinforce its image as a normative power and a global player, contributing actively to international peace and stability. The EU's restrictive measures were adopted in a favorable international context, marked by the legitimacy that conferred, most of the time, a United Nations resolution, and by close coordination with the United States. This privileged period culminated with the management of the Iranian crisis and the conclusion of the 2015 Vienna Agreement. In the recent period, sanctions tend to lose their function as an instrument contributing to shape a shared vision of the world order, and to become what they are in essence, an instrument of statecraft dedicated to the protection of states' interests. This trend is illustrated on the one hand by the affirmation of a unilateral United States policy on sanctions, which tends to extend the scope of coercion to third parties, including European entities, and on the other, the increasing use of sanctions by powers like China and Russia as a geo-economic tool.

This new situation regarding sanctions puts an emphasis on economic security and sovereignty and confronts the EU to its vulnerability in an international order conceived and dominated by the United States, but also to its incapacity to develop power politics, especially as regards economic statecraft. The forms of coercion to which the EU is and will be confronted to, should lead it to develop at least defensive tools and consequently adjust its trade policy as well as its rules regulating economic competition on its internal market. As for European companies, which are exposed to the risk of prosecution by US justice, they have already developed compliance procedures in order to reduce their vulnerability.

Sommaire

INTRODUCTION 11

UN INSTRUMENT MAJEUR DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE 13

Forcer, contenir, signaler 13

Une palette de mesures très riche 14

UNE MISE EN ŒUVRE CONTRAINTE 19

Le rôle des Etats membres 19

Le contrôle du juge de l'Union 21

Les entreprises face aux contraintes de conformité 22

UN INSTRUMENT À DOUBLE TRANCHANT 27

La contribution des sanctions à l'action extérieure de l'UE 27

Les sanctions sont un instrument de puissance 30

Le besoin d'une stratégie européenne 36

CONCLUSION 41

ANNEXE : LES PRINCIPAUX DOMAINES DE RESTRICTIONS MIS EN ŒUVRE PAR LES POLITIQUES DE SANCTIONS DE L'UE 43

Introduction

Les sanctions font partie des moyens de coercition mis en œuvre par un Etat pour faire pression sur un autre, sans recourir à la force armée. Cette pratique s'est élargie et sophistiquée, à mesure que les relations entre États se diversifiaient. Admise par la coutume internationale, elle a été progressivement codifiée dans le droit international. Les sanctions font partie des mesures inscrites au chapitre VII de la Charte des Nations unies, notamment son article 41[1].

Elles sont restées un instrument marginal de la panoplie des Nations unies[2] jusque dans les années 1990, baptisées « la décennie des sanctions[3] ». C'est durant cette période que sont adoptés plus de cinquante nouveaux régimes, parmi lesquels douze par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), le reste étant adopté principalement par les États-Unis et l'Union européenne (UE). L'UE reste aujourd'hui l'un des plus grands émetteurs de sanctions dans le monde avec les États-Unis.

Depuis les années 1990, il est possible d'identifier plusieurs « générations » de sanctions, qui reflètent aussi un certain état de l'ordre international : les sanctions globales, marquée par des embargos globaux et illimités, période qui culminera avec l'embargo contre l'Irak entre 1990 et 2003. Les sanctions ciblées, ou « SMART sanctions[4] », qui caractérisent les sanctions adoptées à la fin des années 1990. Enfin, les sanctions unilatérales, notamment à travers l'utilisation par les États-Unis de sanctions secondaires. Cette nouvelle étape rompt avec la pratique de sanctions internationales concertées au profit d'un objectif partagé, et ouvre le champ à des pratiques d'instrumentalisation des interdépendances et de géoéconomie[5].

Cette évolution a surpris l'UE à l'occasion du rétablissement des sanctions secondaires américaines à l'encontre de l'Iran en novembre 2018.

---

1. L'article 41 de la Charte dispose que « le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».
2. Sanctions contre la Rhodésie en 1966 et contre l'Afrique du Sud en 1977.
3. D. Cortright et G. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s,* Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
4. *S* pour spécifiques, *M* pour mesurables, *A* pour atteignables, *R* pour réalistes, *T* pour temporellement limitées.
5. H. Farrell et A. Newman, « Weaponized Interdependence », *International Security*, vol. 44, n° 1, p. 42-79.

Elle pourrait se généraliser et s'élargir aussi bien à de nouveaux acteurs qu'à de nouveaux instruments. En effet, la capacité des États-Unis à utiliser des mesures économiques coercitives repose non seulement sur leur puissance économique et financière, notamment le statut du dollar comme monnaie de réserve mondiale, mais aussi sur l'effet de levier qu'ils tirent de leur position centrale dans les interconnexions qu'ils ont nouées avec les autres pays dans le contexte de la mondialisation (réseau SWIFT, serveurs internet, chambres de compensation interbancaires, etc.[6]).

Pour l'UE, les mesures restrictives[7] tendent ainsi à perdre leur fonction d'instrument multilatéral au service d'une vision partagée du monde pour redevenir ce qu'elles sont par nature, un outil de puissance au service des intérêts de chaque Etat[8]. Cette tendance devrait être amplifiée par la rivalité sino-américaine, chacune des parties étant alors tentée de recourir à cet instrument pour faire prévaloir ses intérêts auprès des tiers. Par ailleurs un effet de contagion est possible, comme l'illustre la décision récente du Japon de rétablir des contrôles aux exportations pour certains produits à double usage à destination de la Corée du Sud. L'UE a pu participer pleinement à la seconde génération de sanctions, en s'affirmant comme puissance normative et vecteur du multilatéralisme, et en se présentant comme un des grands acteurs globaux, aux côtés des États-Unis. Il est en revanche permis de s'interroger sur sa capacité à participer à cette nouvelle génération de sanctions, qui marque un retour du jeu de puissance et des stratégies géoéconomiques, et ce pour deux raisons principales : en premier lieu, le poids économique et commercial de l'UE dans le monde est appelé à se réduire et de même que sa centralité dans les affaires internationales ; en second lieu, l'unilatéralisme américain remet en cause l'efficacité des sanctions multilatérales, dépendantes d'une coordination avec d'autres partenaires internationaux (États ou organisations internationales). À défaut de prendre un rôle actif, l'UE doit au moins protéger ses intérêts et ceux de ses entreprises, en adaptant ses politiques commerciales et en matière de concurrence à ces nouveaux enjeux, dont dépend en partie sa sécurité économique.

6. P. E. Harrell et E. Rosenberg, « Economic Dominance, Financial Technology and the Future of US Economic Coercion », *Center for a New American Security*, avril 2019.

7. Alors que le terme de « sanctions » est couramment employé en droit international, l'expression « mesures restrictives » constitue la dénomination retenue par l'article 215 TFUE. Les mesures restrictives concernent formellement celles adoptées dans le cadre de la PESC, à la différence des mesures de rétorsion qui peuvent être adoptées dans le cadre de litiges liés à la politique commerciale ou encore au non-respect de la conditionnalité liée à la mise en œuvre de certains accords, comme par exemple les accords de Cotonou. Au-delà de cette distinction formelle, ces actions peuvent et doivent se compléter et se renforcer mutuellement dans le cadre d'une véritable politique extérieure et de sécurité commune.

8. R. D. Blackwill et J. M. Harris, « The Lost Art of Economic Statecraft: Restoring an American Tradition », *Foreign Affairs*, 2016.

Un instrument majeur de l'action extérieure de l'UE

Même si elles sont souvent déclinées à travers des mesures économiques ou commerciales, les sanctions européennes sont d'abord un outil de politique étrangère[9]. La procédure employée au sein de l'UE, qui impose l'adoption d'une position commune dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), préalablement à l'adoption d'un règlement, le confirme[10].

Forcer, contenir, signaler

Les travaux de référence conduits par le Target Sanctions Consortium (TSC)[11], à partir de 56 épisodes de sanctions des Nations unies entre 1992 et 2012, fournissent un cadre de référence en matière de sanctions. L'étude identifie trois grandes familles de sanctions, correspondant au triptyque « coerce, constrain, signal/stigmatize ». On distingue en conséquence, les sanctions ayant vocation à :

- forcer un gouvernement à changer de politique ou de comportement sur une question donnée, c'est-à-dire obtenir une modification des choix politiques de la cible ;
- contenir des activités prohibées ou restreindre l'accès à des ressources clés telles que des armes, financements ou des technologies critiques, c'est-à-dire contraindre la cible dans ses actions ;
- signaler ou stigmatiser des entités désignées au regard de dérives constatées par rapport à des normes internationales, c'est-à-dire dénoncer le comportement de la cible.

Même si la question de l'efficacité des sanctions fait l'objet de travaux nombreux et controversés[12], les auteurs de l'étude réalisée par le TSC concluent que les sanctions sont plus efficaces pour stigmatiser une cible

9. Conseil de l'Union européenne, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, 10198/1/04 REV 1, 2004.
10. I. Bosse-Platière, « Les mesures restrictives adoptées par l'UE », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVII, 2016.
11. T. Biersteker, S. E. Eckert, M. Tourinho et Z. Hudáková, « The Effectiveness of UN Targeted Sanctions », Targeted Sanctions Consortium, novembre 2013.
12. R. A. Pape, « Why Economic Sanctions Do Not Work », *International Security*, vol. 22, n° 2, 1997.

(taux de succès de 43 %) et pour en contraindre les champs d'action (42 %). Sans grande surprise, le taux de réussite est beaucoup plus faible (13 %) dès lors qu'il s'agit d'obtenir une modification des choix politiques de la cible. Ces chiffres doivent toutefois être nuancés au regard de la difficulté qu'il peut y avoir à isoler et à mesurer l'effet spécifique produit par les sanctions, par rapport à d'autres facteurs, liés à la situation de politique intérieure ou internationale du pays concerné.

S'agissant des sanctions de l'UE, deux domaines principaux de motivation peuvent être distingués :

- la protection de la paix et de la sécurité internationale, à travers la lutte contre le terrorisme (mesures spécifiques pour combattre le terrorisme et mesures restrictives relatives à Daech et Al-Qaïda) ; la prolifération des armes de destruction massive (mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (RPDC) ; mesures restrictives à l'encontre de l'Iran) ou encore l'effet déstabilisant de certains conflits (sanctions contre la Fédération de Russie eu égard à son implication dans le conflit en Ukraine) ;
- la promotion des normes en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance et de respect de l'État de droit : des mesures ciblées ont été prises à l'encontre de personnes considérées comme des acteurs essentiels dans les disparitions non résolues de quatre personnes au Belarus en 1999-2000 ; dans un autre contexte, des mesures restrictives ont été prises à l'encontre de personnes responsables de violations sérieuses des droits de l'homme en République démocratique du Congo.

Une palette de mesures très riche

Initialement centrés sur des mesures dans le domaine économique et commercial, les régimes de sanctions se sont diversifiés au fil du temps aussi bien au travers de leur objet que de leur contenu. La palette des mesures mises en œuvre a fait l'objet à la fois d'un enrichissement régulier, d'une sophistication croissante des instruments, ainsi qu'un ciblage de plus en plus fin des personnes et entités visées.

Quatre grands domaines d'intervention[13]

- **Les restrictions commerciales** : selon le régime considéré ces restrictions portent sur la vente, l'exportation, le transfert, la fourniture depuis l'UE de biens et services. A ces restrictions à l'exportation peuvent

13. Pour plus de précision quant au contenu de chacun de ces quatre domaines, se reporter à l'annexe 1, page 47 de cette étude.

s'ajouter des restrictions aux importations de biens, visant à réduire les ressources du pays cible en devises.

- **Les restrictions à la circulation des personnes** : les personnes visées par une interdiction de voyager se verront interdire l'entrée dans l'UE. Dans les cas où un visa est obligatoire pour entrer dans l'UE, les personnes faisant l'objet de restrictions à l'admission se verront opposer un refus de visa.
- **Les restrictions économiques et financières** : le choix de la mesure dépendra de l'objectif recherché et du degré de développement de la sphère financière du pays cible.
- **Contrôles spécifiques :** restriction des liaisons aériennes, restriction d'accès aux ports, inspection des cargaisons, vigilance à l'égard du personnel diplomatique d'un Etat…

Des sanctions ciblées

Le ciblage est défini[14] comme « la volonté de maximiser l'impact sur les entités dont on cherche à influencer le comportement, en premier lieu les autorités politiques d'un pays, tout en s'efforçant de réduire les effets humanitaires indésirables ainsi que les conséquences imprévues sur les personnes non visées ».

Cela implique la constitution de listes recensant les personnes physiques et morales faisant l'objet de mesures restrictives. Soit cette liste est établie sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), dont la tenue est assurée par un comité des sanctions spécifique, soit le CSNU laisse la mise en œuvre aux États membres. Dans ce cas, ainsi que pour les sanctions autonomes, la définition des listes incombe à l'UE, ce qui requiert la participation active des États membres.

Des régimes de sanctions toujours plus nombreux

L'UE a contribué activement à la généralisation des régimes de sanctions, à travers trois étapes principales : tout d'abord en assurant la mise en œuvre des décisions du CSNU, dans le cadre de la PESC ; ensuite, en développant des mesures supplémentaires à l'appui de la mise en œuvre des sanctions des Nations unies ; enfin en développant des sanctions autonomes à l'appui des objectifs de la politique étrangère et de sécurité

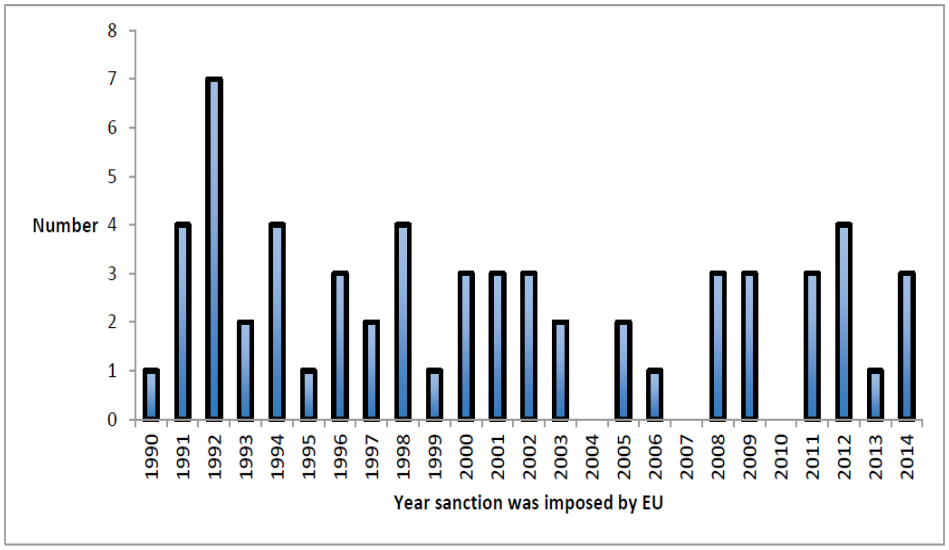
14. Conseil de l'Union européenne, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, *op. cit.*

commune. L'autonomisation progressive des sanctions décidées par l'UE[15], de même que l'élargissement de ses domaines d'intervention témoignent de la volonté de celle-ci de s'affirmer comme un acteur global et d'assurer la promotion des valeurs qu'elle entend incarner.

L'UE est aujourd'hui l'un des plus grands émetteurs de sanctions dans le monde avec les États-Unis. Selon certaines études récentes[16], l'UE a été depuis 1980 à l'origine de 36 % des sanctions émises dans le monde. Si l'on considère le nombre d'États faisant l'objet de sanctions par l'UE, on est passé de six États en 1991 à 34 en mai 2019. À cela s'ajoutent les régimes horizontaux relatifs à la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes chimiques, les responsables de cyberattaques et potentiellement d'atteintes aux droits de l'homme. Par comparaison, l'agence du Trésor américain en charge de mettre en œuvre les sanctions, l'Office of Foreign Assets Control (OFAC), gère 30 programmes de sanctions[17].

Le nombre des régimes de sanctions autonomes mis en œuvre par l'UE connaît une augmentation importante et régulière, illustrée par le graphique ci-après.

Évolution des régimes autonomes de sanctions de l'UE



Source : Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Human Rights Violations : Impact, Trends and Prospects at EU Level, Policy Department for External Relations, Study requested by the DROI Committee of the European Parliament, avril 2018.

15. T. Biersteker et C. Portella, « EU Sanctions in Context: Three Types », *Brief Issue n° 26*, European Union Institute for Security Studies, juillet 2015.
16. I. Borzyskowski, et C. Portela, « Sanctions Co-operation and regional organizations », *in* S. Aris, A. Snetkov et A. Wenger (dir.), *Inter-organizational Relations and International Security*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 280-294.
17. P. E. Harrell et E. Rosenberg, « Economic Dominance, Financial Technology and the Future Use of US Economic Coercion », *Center for a New American Security*, avril 2019.

Des instruments toujours plus sophistiqués

Un régime de sanctions horizontales[18] est fondé sur une liste de personnes et entités, établie sur une base transnationale, à raison de leur implication dans une activité prohibée. Ce type d'instrument a été développé à l'origine pour mettre en œuvre les résolutions des Nations unies relatives à la lutte contre le terrorisme et a conduit à l'établissement par l'UE d'une liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme.

Les sanctions horizontales tendent à se développer autour de nouveaux domaines d'incrimination. C'est le cas depuis l'adoption par le Conseil, le 15 octobre 2018, d'un régime de sanctions destiné à lutter contre la prolifération et l'utilisation des armes chimiques, notamment à la suite de l'affaire Skripal et de l'utilisation d'armes chimiques en Syrie. Depuis le 17 mai 2019, un nouveau régime de sanctions introduisant des mesures restrictives ciblées à l'encontre des cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres est entré en vigueur. Les mesures consistent en un gel des avoirs et une interdiction de voyager pour les personnes et/ou entités responsables de cyberattaques ou de tentatives de telles attaques, ainsi que leurs soutiens. Un autre projet de sanctions horizontales, proposé par les Pays-Bas[19] et soutenu par les ministres des Affaires étrangères en décembre 2018[20] fait l'objet d'un examen par les services de la Haute représentante[21]. Ce nouveau régime aurait en effet vocation à s'appliquer aux violations en matière de droits de l'homme, mais aussi potentiellement aux questions de corruption, sur le modèle du *Magnitsky Act*[22] américain.

Le découplage entre Etat et liste de responsables d'actes répréhensibles qu'autorisent les sanctions horizontales permet de sanctionner des individus ou des entités, quelle que soit leur origine, sans mettre en cause un gouvernement pour les faits incriminés. Cela présente potentiellement deux avantages : réduire les risques de tensions avec le gouvernement de l'État concerné, mais aussi faciliter la recherche du consensus entre États membres.

18. C. Portela, « The Spread of Horizontal Sanctions », *CEPS Commentaries*, mars 2019.
19. Stratfor, « The EU Wants to Enhance Its Sanctions Regime », disponible sur : https://worldview.stratfor.com.
20. « In Accountability Drive, Dutch Seek Targeted EU Human Rights Sanctions », *Politico*, disponible sur : https://www.politico.eu.
21. J. Hahn, *Debates European Parliament*, 12 mars 2019, disponible sur : http://www.europarl.europa.eu.
22. En 2012, les États-Unis ont adopté le *Magnitsky Act*, qui prévoyait des sanctions à l'encontre des responsables de la mort de Serguei Magnitsky, un lanceur d'alerte russe décédé en prison, et d'autres atteintes flagrantes aux droits humains en Russie. En 2016, le champ d'application a été élargi aux cas graves de violation des droits de l'homme et de corruption dans le monde entier.

Le champ couvert par les mesures restrictives européennes s'est considérablement élargi au regard du nombre de pays concernés, des domaines de restrictions thématiques, ou encore des personnes et entités listées. Cette évolution soulève des questions relatives à la lisibilité du dispositif, tant pour les entreprises que les administrations nationales concernées ; aux moyens à y consacrer pour en assurer une mise en œuvre effective, à travers les questions de conformité pour les entreprises et de contrôle de la mise en œuvre pour les administrations des États membres.

Une mise en œuvre contrainte

Trois aspects relatifs à la mise en œuvre des décisions réduisent considérablement la marge de manœuvre de l'Union européenne : (1) même si l'UE dispose de la compétence normative, en édictant les réglementations relatives aux mesures restrictives, elle ne dispose pas de la compétence opérationnelle, qui est dévolue aux États membres, ce qui peut donner lieu à des différences d'approche et à une dilution des effets ; (2) le contrôle juridictionnel des actes adoptés par le juge de l'Union est à l'origine d'un important contentieux, qui conduit à l'annulation de nombreuses décisions individuelles ; (3) enfin, les entreprises concernées (industrie et banques) sont confrontées aux contraintes liées au respect de la réglementation, notamment américaine, dans le cadre des politiques de conformité.

Le rôle des États membres

Le partage des compétences entre les États membres et les institutions communautaires résulte du caractère hybride de la PESC, tel que posé par l'article 24[23] du traité sur l'Union. Cette caractéristique distingue l'UE des autres grands émetteurs de sanctions, en premier lieu les États-Unis, dont l'État fédéral cumule les compétences normatives et opérationnelles, et dispose des moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ses décisions.

Cette singularité de l'UE en matière de compétences et d'organisation se manifeste à travers trois aspects principaux, essentiels pour la mise en œuvre des dispositions adoptées :

- Le renvoi aux États membres pour l'adoption d'actes législatifs ou réglementaires en droit interne, nécessaires à la bonne application des règlements européens. Cela concerne la désignation des autorités compétentes dans chaque Etat et le fait de doter celles-ci des pouvoirs appropriés. Cela implique aussi la détermination de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à appliquer en cas d'infraction aux

23. « La Politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. »

dispositions des règlements relatifs aux sanctions. L'existence d'une législation pénale nationale, relative aux sanctions et aux violations des dispositions afférentes, constitue en effet un élément essentiel du dispositif.

- Le transfert aux États membres de l'exécution, la supervision et du contrôle des opérations courantes. Il s'agit de responsabilités centrales pour l'application des différentes restrictions, telles que le refus de visa pour les personnes listées, l'exécution de contrôles sur des cargaisons par l'administration des douanes, etc. Par ailleurs, les autorités compétentes des États membres disposent d'une marge d'appréciation très importante pour ce qui concerne la mise en œuvre des procédures d'exemptions prévues par la plupart des régimes. Plusieurs études[24] ont déjà pointé les risques de mise en œuvre « en mosaïque » de réglementations souvent complexes par 28 administrations, aux traditions, moyens et niveau d'expertise très variables. Comme le soulignait récemment le secrétaire général de la Société générale[25], la dissociation entre compétence normative et opérationnelle peut constituer un frein considérable pour des entreprises, notamment en cas de problème d'interprétation de certaines dispositions d'un texte. Citant un exemple en lien avec les sanctions contre la Russie :

> « l'OFAC a répondu en une semaine, tandis que chez nous cela a mis un an. (…) Si vous transférez les compétences, vous devez transférer la mise en œuvre. »

- L'inscription des personnes physiques ou morales sur les listes annexées aux actes adoptés par le Conseil, tout particulièrement dans le cas de sanctions autonomes de l'UE, se fait sur la base d'informations transmises par les États membres. Ces propositions sont ensuite examinées dans les différentes formations du Conseil. Même si les lignes directrices[26] du Conseil prévoient que les auteurs des propositions doivent fournir les motivations à l'appui de cette inscription sur une liste de sanctions, l'expérience prouve que les services (police, renseignement) des États membres sont particulièrement réticents à fournir ces informations soit lors de l'inscription sur la liste, soit au cours de la procédure judiciaire, qui peut découler de la contestation par une entité de son inscription sur une liste. Cette situation conduit à affaiblir la position du Conseil face au juge de l'Union dans le cadre d'un contentieux[27]. Compte tenu des difficultés posées

24. « EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool? », *EU Diplomacy Papers*, n° 3, Bruges, Collège d'Europe, 2014. Voir également S. de Galbert, « The Challenge to Building a Balanced Transatlantic Sanctions Policy between the US and the EU », *Center for Strategic and International Studies and Center for a New American Century*, 2016.
25. B. Margaritelli, « *Compliance* : des spécialistes appellent à accélérer le mouvement pour protéger les entreprises françaises », *Journal spécial des sociétés*, n° 63, septembre 2019.
26. Conseil de l'Union européenne, *Sanctions Guidelines – update*, 5664/18, 4 mai 2018.
27. I. Bosse-Platière, « Les mesures restrictives adoptées par l'UE », *op. cit.*

par cette question, il a été inclus une procédure dérogatoire au principe du contradictoire dans le règlement de procédure du Tribunal de l'Union.

Le contrôle du juge de l'Union

Les actes adoptés par le Conseil au titre des mesures restrictives, sont à l'origine d'un important contentieux. Selon une étude récente[28], les litiges liés aux mesures restrictives auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) occupaient la troisième place de 2010 à 2014, en nombre de cas, après le contentieux de la propriété intellectuelle et de la concurrence. Sur l'ensemble du contentieux traité par la CJUE en 2017, les mesures restrictives ont supplanté la concurrence et ainsi pris la deuxième place. Au 31 décembre 2017, 62 affaires étaient pendantes auprès du Tribunal de l'Union européenne[29]. Plusieurs dizaines de décisions relatives à la désignation de personnes ou entités étrangères sur des listes de sanctions ont ainsi été annulées par le juge ces dernières années[30].

À titre d'illustration, une étude récente, conduite pour le compte d'une organisation non gouvernementale (ONG)[31], a recensé les recours déposés auprès du juge de l'Union par des personnes contestant leur inscription sur les listes adoptées au titre des trois régimes de sanctions pris à l'encontre de responsables de détournement de fonds publics (Tunisie, Égypte et Ukraine). À la date du 31 décembre 2018, 35 recours avaient été déposés, dont 31 devant le Tribunal de l'Union européenne (TUE) et 4 devant la CJUE. Dans près de la moitié des cas (15) le TUE a demandé une annulation totale ou partielle de l'acte incriminé ; la CJUE a, quant à elle, annulé l'un des quatre règlements incriminés.

Cet abondant contentieux résulte de la contestation par des personnes physiques ou morales de leur inscription sur une liste. Se fondant sur la jurisprudence de la CJUE, notamment l'affaire KADI/COMMISSION[32], les requérants font valoir que cette procédure viole les droits de la défense, leur droit à être entendu ainsi que leur droit à une protection juridictionnelle effective. De très nombreuses décisions du Conseil ont été annulées par le juge sur la base du non-respect de ces principes.

28. Policy Department for External Relations, *Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Human Rights Violations: Impact, Trends and Prospects at EU Level*, *op. cit.*
29. Rapport annuel de la CJUE, année 2017, disponible sur : https://curia.europa.eu.
30. S. de Galbert, « The Challenge to Building a Balanced Transatlantic Sanctions Policy between the US and the EU », *op. cit.*
31. Civil Forum for Asset Recovery (CiFAR), *Sanctioning Kleptocrats: An Assessment of EU Misappropriation Sanctions*, 2019.
32. Arrêt de la Cour (Grande Chambre) du 18 juillet 2013, dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, Kadi / Commission, disponible sur : https://curia.europa.eu.

L'intervention du juge de l'Union a en outre permis de dégager un certain nombre de principes, qui ont conduit le Conseil à modifier sa pratique en matière d'inscription sur les listes. Cela s'est traduit notamment par un effort portant sur : la définition de critères d'inscription clairs et distincts, qui contribuent à l'objectif poursuivi par le régime de sanctions ; un avis motivé quant aux raisons qui conduisent à inscrire une personne particulière sur la liste ; la présentation d'éléments de preuve appuyant de manière factuelle et circonstanciée l'avis porté sur la personne.

Au regard de ce débat, il convient de souligner l'ambivalence liée à l'utilisation des sanctions par l'UE. Conçues pour assurer la promotion des normes en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance et de respect de l'État de droit, en incitant les entités désignées en dehors de l'Union européenne à changer de comportement, leur mise en œuvre effective est soumise au contrôle du juge. Paradoxalement, le Conseil a souvent du mal à satisfaire aux exigences du juge de l'Union, qui garantit la légalité des actes adoptés, ainsi que le strict respect des droits et principes fondamentaux de l'UE[33].

Les entreprises face aux contraintes de conformité

S'agissant de la mise en œuvre des dispositifs de sanctions, l'implication de la chaîne de responsabilité, depuis l'émetteur de la norme jusqu'à l'entreprise (industrie ou banque) est essentielle. En effet, se concentrer sur le premier niveau sans considérer les échelons intermédiaires reviendrait à bâtir une politique purement déclaratoire. La coopération des entreprises est donc nécessaire pour garantir l'application effective des réglementations et décisions adoptées au niveau des autorités communautaires et nationales.

S'adapter à une réglementation complexe et évolutive

Les entreprises sont confrontées à un premier défi, qui est l'accès à l'information et à l'expertise. S'agissant du suivi des listes d'entités désignées, les entreprises sont confrontées à une réglementation complexe et évolutive. À titre d'illustration, la liste unique de gels, téléchargeable sur le site de la direction générale du Trésor[34], recensait, au 3 juin 2019, 2 285 entités faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs, au titre des différents régimes de sanctions mis en œuvre par la France. Afin de faciliter

33. I. Bosse-Platière, « Les mesures restrictives adoptées par l'UE », *op. cit.*
34. Cette liste est disponible sur : www.tresor.economie.gouv.fr.

la mise en œuvre des sanctions financières par les établissements de crédit et les établissements financiers, l'UE met à leur disposition la liste consolidée des personnes, groupes et entités soumis aux sanctions financières de l'UE[35]. Si l'on considère les entités désignées par le Trésor américain, il est possible de télécharger un fichier sur le site de l'OFAC[36] qui ne contient pas moins de 1 294 pages de noms de personnes et entités désignées à la date du 23 mai 2019. En termes de flux, les autorités américaines auraient ajouté au cours de l'année 2018[37] un total de 1 500 entités désignées.

Pour ce qui concerne l'accès à l'expertise, les entreprises peuvent faire appel aux services de cabinets spécialisés, pour les accompagner dans leurs démarches sur des marchés à risque. Dans le cadre de l'activité quotidienne de l'entreprise, celle-ci doit être en mesure de réaliser le filtrage de ses interlocuteurs et de ses clients, aux fins de s'assurer qu'elle n'entre pas dans une relation économique interdite au titre des sanctions. À cet effet, des abonnements donnant accès à un service de base de données régulièrement actualisées sont commercialisés par des entreprises spécialisées. Bien évidemment le recours à ces services génère des coûts. On peut aussi considérer que l'investissement initial nécessaire à une activité sur un marché soumis à des mesures restrictives peut avoir un effet dissuasif sur une petite et moyenne entreprise (PME), qui ne serait pas familière avec ces contraintes et ne voudrait pas s'exposer inutilement à des poursuites, pour cause de non-respect de la réglementation.

Les entreprises sont confrontées à un second défi, relatif au risque de voir leur responsabilité engagée sur des décisions prises en relation avec le contrôle des exportations et les embargos. Selon une étude réalisée par KPMG[38], de nombreuses entreprises européennes ont fait l'objet de sanctions entre 2010 et 2016 pour trois motifs principaux : la corruption, le droit de la concurrence, le contrôle des exportations et les sanctions. Dans ce dernier domaine, plus de 60 entreprises européennes ont fait l'objet de sanctions, infligées notamment par l'OFAC, pour cause de non-conformité avec certaines lois américaines à portée extraterritoriale. Les autorités américaines ont ainsi infligé à des entreprises européennes un total de 3 milliards d'euros d'amendes. Il suffit pour cela que la compétence du procureur américain puisse être établie à partir d'un critère de rattachement,

35. La base de données sur les sanctions financières est disponible sur : https://webgate.ec.europa.eu.
36. Cette liste est disponible sur : www.treasury.gov.
37. « Sanctions Create Business Risks and Opportunities », *The Economist*, 22 mai 2019, disponible sur : www.economist.com.
38. KPMG, « La conformité réglementaire en France », octobre 2016.

y compris pour des faits commis en dehors du territoire des États-Unis[39]. Ces condamnations ont incité les entreprises de taille mondiale non seulement à intégrer les exigences du droit américain en matière de conformité, mais aussi à se conformer aux lois américaines dans certains aspects de leur activité économique et financière[40].

Un enjeu de sécurité économique et de souveraineté pour l'Europe

Ces condamnations, qui constituent un véritable « débordement de la puissance judiciaire américaine[41] », ont amené les autorités nationales de plusieurs pays européens, dont la France, à prendre conscience que les questions de conformité constituent désormais un enjeu de sécurité économique et de souveraineté[42].

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, organise le renforcement du dispositif national, notamment en posant de nouvelles obligations en matière de conformité pour les entreprises. Comme le relève un expert, la loi Sapin 2 aurait introduit en droit français la notion de compliance pour les entreprises de taille significative,

> « dans l'espoir d'amener les autorités judiciaires les plus actives, américaines en particulier, à décliner leur compétence extraterritoriale à l'égard des entreprises françaises[43] ».

Dans cette approche, importée du droit anglo-saxon, les entreprises ne sont plus seulement responsables d'enfreindre les règles qui s'imposent à elles, mais aussi de ne pas avoir mis en place une organisation interne destinée à prévenir les infractions à ces règles. Comme le soulignaient les participants à un colloque organisé par le Conseil économique, social et environnemental[44], la judiciarisation des contentieux liés à la conformité expose de plus en plus les personnes physiques et morales à des poursuites pénales par la justice américaine, ce qui peut avoir des conséquences très lourdes dans les deux cas.

39. Voir notamment H. Juvin, « Sanctions américaines : la guerre du droit », *Le Débat*, n° 194, mars-avril 2017.
40. A. Gaudement, « La *compliance* en quête de définition », *Défis*, n° 9, 2018.
41. *Ibid.*
42. M. Leblanc-Wohrer, « *Comply or die* ? Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis », *Potomac Paper*, n° 34, Ifri, mars 2018.
43. A. Gaudement, « Qu'est-ce que la *compliance* ? », *Commentaire*, n° 165, printemps 2019.
44. B. Margaritelli, « *Compliance* : des spécialistes appellent à accélérer le mouvement pour protéger les entreprises françaises », *Journal spécial des sociétés*, n° 63, septembre 2019.

La loi Sapin 2 oblige ainsi les entreprises d'au moins 500 salariés à s'organiser, afin de réduire leur exposition au risque. La loi pose l'obligation pour ces entreprises prendre des mesures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence, à travers la mise en œuvre d'un Programme de conformité interne (PCI). Ce type de programme permet aux entreprises de satisfaire aux exigences de conformité dans tous leurs domaines d'activité, notamment le respect de normes éthiques propres à l'entreprise et des lois de tous les pays où celle-ci est implantée. Le PCI met en place un processus sophistiqué s'appliquant aux différents niveaux hiérarchiques et fonctionnels de l'entreprise, mais aussi aux relations avec les tiers. La loi dispose que ce programme comporte au moins les éléments suivants : une charte de la conformité, définissant les principes éthiques endossés par la direction générale et rendus applicables au sein de l'entreprise ; une chaîne de responsabilité en matière de conformité au sein de l'entreprise, coiffée par un membre de la direction générale ; une évaluation des risques selon les secteurs d'activité et les régions où l'entreprise opère ; un dispositif d'alerte interne ainsi que des procédures de contrôle comptable adaptées ; un dispositif de formation pour les personnels concernés ; un dispositif d'évaluation régulière accompagné d'un régime de sanctions internes en cas de non-respect de ces dispositions.

En cas de contentieux, l'existence d'un PCI effectif dans une entreprise est prise en compte par la justice américaine et contribue à amortir la responsabilité de celle-ci dans les irrégularités commises, ainsi qu'à réduire le montant de l'amende[45]. Il reste à évaluer dans quelle mesure ce dispositif législatif permettra de réduire la vulnérabilité des entreprises nationales et s'il faudra en adapter le champ d'application, notamment à travers l'abaissement éventuel du seuil de 500 salariés, afin d'en étendre le bénéfice aux PME ainsi qu'aux filiales d'entreprises étrangères implantées en France.

45. M. Leblanc-Wohrer, « *Comply or die* ? Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis », *op. cit.*

Un instrument à double tranchant

La contribution des sanctions à l'action extérieure de l'UE

Un instrument optimisé dans un cadre multilatéral

L'importante activité déployée par l'UE dans le domaine des sanctions lui a permis de contribuer aux efforts de la communauté internationale en faveur de la paix et de la sécurité internationale. Ceci vaut pour les mesures prises à l'encontre de l'Iran et de la RPDC, en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Ceci se vérifie également dans le contexte de crises internationales récentes, comme en témoignent les mesures restrictives adoptées à l'encontre de la Russie (en raison des actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine) et de la Syrie (en réponse à la violence et aux violations flagrantes, systématiques et généralisées des droits de l'homme en Syrie).

À travers les sanctions, l'UE s'affirme comme un acteur global, engagé dans la défense des droits de l'homme et des principes de l'État de droit : sanctions contre l'Égypte (mesures restrictives à l'encontre des personnes identifiées comme responsables du détournement de fonds publics égyptiens) ; sanctions contre le Venezuela (mesures restrictives en raison de la détérioration continue de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme au Venezuela).

L'UE a utilisé les mesures restrictives comme un instrument de sa politique d'action extérieure avec un triple avantage : (1) un coût/efficacité intéressant, en optimisant l'effet de levier que lui confère la capacité de restreindre ou fermer l'accès à son marché unifié mais aussi à travers les leviers économiques et financiers dont elle dispose (commerce, investissements, programmes d'aide) ; (2) un substitut à la faiblesse de ses capacités militaires propres, qui lui permettait d'intervenir dans la gestion d'une crise internationale sans être confrontée à ses limites capacitaires ni au risque politique qu'aurait impliqué un engagement pour assurer la gestion d'une crise ; (3) un moyen d'exprimer officiellement sa

désapprobation à l'égard d'une action ou d'un comportement particulier (non-respect des résultats d'une élection ; répression interne ; détournement de fonds publics, etc.). Les sanctions constituent pour l'UE un moyen de réaffirmer son attachement à une norme comportementale et de répondre à une demande d'action de la part de l'opinion publique ou de certains groupes d'intérêt, en sécurisant un bénéfice en termes de communication.

Les régimes de mesures restrictives de l'UE ont été adoptés pour l'essentiel dans un contexte international favorable, marqué soit par la légitimité que leur conférait une résolution des Nations unies, soit par la coordination avec les États-Unis. Les résolutions des Nations unies ont été un élément essentiel[46] pour l'adoption par l'UE de sanctions à l'encontre de l'Iran et de la RPDC. Par ailleurs, la coordination avec les États-Unis a constitué un facteur déterminant pour obtenir un effet de levier auprès d'autres États ou organisations internationales, mais aussi pour l'efficacité des mesures prises, comme ce fut le cas pour les sanctions à l'encontre de la Russie[47].

Les limites de la capacité d'action extérieure de l'UE

Toutefois, l'effet de levier dont l'UE disposait jusque-là paraît s'éroder sous l'effet de plusieurs évolutions.

Le premier facteur tient à un contexte international marqué par la remise en cause du caractère universel des valeurs libérales occidentales. Comme l'affirmait le président russe à la veille du G20 à Osaka[48], les valeurs libérales seraient obsolètes, car elles ne répondraient plus aux grandes questions du moment. Depuis les interventions en Irak et en Libye, la Chine et la Russie considèrent de surcroît le libéralisme occidental comme le vecteur d'un impérialisme déguisé, qui avancerait masqué derrière un discours généreux[49]. Ces deux pays sont donc réticents vis-à-vis de toute initiative qu'ils jugeraient contraire aux principes fondamentaux de la Charte des Nations unies, tels que la souveraineté étatique ou encore la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États. Comme l'a indiqué le ministre russe des Affaires

46. C. Portela, « The EU's Use of Targeted Sanctions: Evaluating Effectiveness », *CEPS Working Document*, n° 391, mars 2014.
47. S. de Galbert, « The Challenge to Building a Balanced Transatlantic Sanctions Policy between the US and the EU », *op.cit.*
48. « Vladimir Putin Says Liberalism Has "Become Obsolete" », *Financial Times*, 28 juin 2019, disponible sur : https://www.ft.com.
49. C. Delsol, « Le crépuscule de l'universel », *Politique étrangère*, n° 1/2019, Ifri, mars 2019.

étrangères devant la Douma, lors de l'adoption par l'UE de sanctions unilatérales contre la Russie[50], ces sanctions « ne mènent jamais à rien de bon, elles ne sont pas légitimes et ne bénéficient d'aucune base juridique ». La Chine est tout aussi hostile aux sanctions unilatérales, et tend à justifier sa position à travers l'embargo sur les armes qui lui est imposé par les États-Unis et l'UE depuis 1989. Dans ce contexte, il est parfois reproché à l'UE de pratiquer une politique de deux poids, deux mesures[51], à travers l'application inégale des principes de conditionnalité politique. En témoigne le choix qui a prévalu au fil du temps de conduire un dialogue critique avec de nombreux États parties aux accords de Cotonou (Rwanda, Éthiopie, Kenya…) plutôt que d'appliquer des sanctions (Zimbabwe).

Ce qui explique que quand les sanctions n'avaient pas reçu l'aval des Nations unies, l'UE a souvent rencontré des difficultés dans la mise en œuvre[52]. L'exemple des sanctions adoptées à l'encontre du Myanmar et du Zimbabwe est à cet égard révélateur. Dans les deux cas, les organisations régionales auxquelles appartenaient ces deux pays, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) pour le Myanmar, et la Communauté de développement d'Afrique australe pour le Zimbabwe, ont contesté ces sanctions et en ont demandé la levée ; la prolongation des sanctions (10 ans au Zimbabwe et 21 ans au Myanmar) a progressivement privé l'UE de levier pour peser sur la situation de ces pays.

Enfin, il faut considérer que quand l'UE interrompt ses relations avec un pays, sous l'effet de mesures restrictives, d'autres acteurs tendent à se substituer à elle. Le risque s'accroît au fur à mesure que les sanctions se prolongent dans la durée. C'est ainsi que la Chine a pris une place dominante dans les industries minières au Zimbabwe, et qu'elle a assez largement compensé les effets de sanction européennes et américaines au Myanmar en devenant le premier investisseur étranger et le premier partenaire commercial en 2012, en concentrant 29 % du commerce de cet Etat[53]. Le même phénomène s'est produit au profit de la Russie, dans le cadre des sanctions de l'UE contre le Bélarus[54].

50. M. Lavrov, « Les sanctions unilatérales "illégitimes" », *Sputnik*, 20 mars 2014, disponible sur : https://fr.sputniknews.com.

51. B. Nivet, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : *soft power*, *hard power* ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, janvier 2015.

52. C. Portela, « The EU's Use of Targeted Sanctions: Evaluating Effectiveness », *op. cit.*

53. F. Giumelli et P. Ivan, « The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar », *European Policy Center Issue Paper*, n° 76, novembre 2013.

54. *Ibid.*

Les sanctions sont un instrument de puissance

Les sanctions internationales relèvent des moyens traditionnels de coercition mis en œuvre par un État pour faire pression sur un autre, sans recourir à la force armée. Depuis la fin de la guerre froide, ces instruments ont été mis en œuvre pour l'essentiel par les Nations unies, les États-Unis et l'UE, sinon dans un cadre multilatéral, au moins dans une démarche concertée. **Si l'on considère la période récente, les sanctions tendent à perdre leur fonction d'instrument multilatéral, au service d'une vision partagée du monde, pour redevenir ce qu'elles sont par nature, un outil de puissance au service des intérêts de chaque État.**

C'est ce que souligne Richard Haass dans un livre consacré aux sanctions[55] :

> « Les sanctions économiques sont un instrument sérieux de politique étrangère et ne devraient être utilisées qu'après un examen non moins rigoureux que pour d'autres formes d'intervention, y compris le recours à la force militaire. »

La mise en œuvre des sanctions globales à l'encontre de l'Irak est régulièrement évoquée pour illustrer les conséquences importantes et durables que peut avoir sur le plan humanitaire la mise en œuvre d'un embargo total[56] au niveau de la population d'un pays entier. Selon un rapport parlementaire[57], l'estimation des décès directement imputables aux sanctions, effectuée par les chercheurs et par les organismes des Nations unies, se situe dans une fourchette allant de 500 000 à 1,5 million de personnes, en majorité des enfants[58]. Les différences entre ces estimations s'expliquent par la prise en compte sur le long terme des effets entraînés par la régression de la politique sanitaire du pays[59] à travers notamment la contamination des eaux, le manque d'aliments de qualité, un allaitement maternel insuffisant et les carences des soins de santé.

L'analyse développée par Richard Haass est aussi à relever, parce qu'elle souligne le caractère ambivalent de cet instrument. Pleinement conscient des dommages importants que les sanctions peuvent infliger à la

55. R. N. Haass (dir.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council of Foreign Relations, 1998.
56. A. Arnove (dir.), *Iraq under Siege: The Deadly Impact of Sanctions and War*, Cambridge, South End Press, 2000.
57. R. Mangin, « Rapport d'information sur les sanctions internationales », *Assemblée nationale, Rapport n° 3203*, 2001.
58. J. Mueller et K. Mueller, « Sanctions of Mass Destruction », *Foreign Affairs*, vol. 78, mai-juin 1999.
59. A. Negre, « Surveiller ou punir. Embargos et sanctions à l'encontre de l'Irak de 1980 à 1998 », *Cahier Thucydide,* n° 18, juin 2017.

population d'un pays exposé à un embargo, mais aussi aux intérêts économiques et diplomatiques des États-Unis, il met en garde les responsables américains contre certains risques liés à la banalisation des sanctions et notamment le recours aux sanctions secondaires[60] :

> « Les sanctions secondaires et les boycotts ne constituent pas un moyen souhaitable pour obtenir un soutien multilatéral en faveur de sanctions et il convient d'éviter d'y recourir. Imposer des sanctions à ceux qui ne sont pas en conformité avec les sanctions émises, c'est reconnaître un échec diplomatique à convaincre. C'est aussi une réponse coûteuse. Les coûts qui en résulteraient pour la politique étrangère américaine, y compris sur les relations avec de grands partenaires et les efforts déployés pour construire une OMC efficace, dépassent presque toujours les bénéfices potentiels retirés de la coercition exercée sur des amis, pour les amener à appliquer des sanctions quand les États-Unis le demandent alors qu'eux ne le souhaitent pas. »

À la lumière de ces enseignements, deux éléments permettent d'illustrer les basculements actuels en matière de sanctions dans le monde : en premier lieu, l'affirmation d'une politique unilatérale des États-Unis, qui avec les sanctions secondaires, banalise l'extension du champ de la coercition à des acteurs tiers et s'inscrit dans une démarche de géoéconomie ; enfin, le recours croissant aux sanctions dans le cadre de stratégies de puissance par la Chine et la Russie.

Un outil de géoéconomie[61] au service de l'unilatéralisme américain

L'engouement manifesté par l'administration Trump pour la coercition économique, comme substitut à l'usage de la force armée, est une des principales caractéristiques de la diplomatie américaine actuelle[62]. Signe de l'unilatéralisme décomplexé de l'administration Trump, les États-Unis ont réimposé les sanctions secondaires contre l'Iran depuis le 5 novembre 2017. Cette décision marque une rupture, car elle étend le champ de la coercition aux acteurs tiers, y compris les acteurs économiques européens et des autres partenaires et alliés des États-Unis. Les sanctions ordinaires ou « primaires » interdisent aux citoyens et aux entreprises américaines de faire des affaires avec certaines entreprises ou des particuliers. Les sanctions

60. R. N. Haass (dir.), *op. cit.*

61. R. D. Blacwkwill et J. M. Harris définissent la géoéconomie comme « l'utilisation des instruments économiques pour promouvoir et défendre les intérêts nationaux et produire un résultat géopolitique bénéfique », *in War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Belknap/Harvard, 2016.

62. C. Stelzenmuller, « Hostile Ally: The Trump Challenge and Europe's Inadequate Response », Brookings Institution/Robert Bosch Transatlantic initiative, août 2019.

secondaires[63], en revanche, interdisent aux Américains de faire des affaires non seulement avec des entreprises et des personnes sanctionnées, mais aussi avec les tierces parties ayant des relations avec elles. Si par exemple, une banque française a consenti un prêt à une société iranienne, les Américains pourraient se voir interdire de traiter avec cette banque, même si ce prêt était légal en droit français. Le résultat serait alors de fermer à cette banque française, l'accès au système financier américain. Comme le soulignait un avocat expérimenté sur ces questions[64] :

> « une sanction est une règle de droit et a vocation à s'appliquer à tous. Il y a dévoiement du droit à travers la mise en œuvre des sanctions secondaires par les États-Unis, quand la règle de droit est utilisée par la justice américaine et par l'administration pour faire pression sur l'une des parties ».

Les Européens sont conduits à reconsidérer le champ d'action des mesures restrictives au regard de leur impact à deux niveaux : sur les acteurs économiques (entreprise et banques) qui, à travers des efforts de conformité (voir *supra*), se trouvent contraints de respecter les décisions américaines pour préserver leur accès au marché américain et se prémunir contre des poursuites par la justice américaine. Sur les responsables politiques, dont l'autonomie de décision est réduite au regard de la définition des objectifs et des cibles, faute de disposer de moyens alternatifs permettant de contourner le système dollar et de protéger leurs ressortissants.

Plus inquiétant pour l'avenir est le risque d'approfondissement des divergences transatlantiques sur des questions internationales, pouvant entraîner un recours accru à des sanctions contre des intérêts européens. Cette éventualité paraît d'autant plus probable que l'administration Trump a fait preuve ces derniers mois de créativité dans l'utilisation ou la menace d'utilisation de sanctions[65] : la dégradation de la relation bilatérale avec la Turquie, provoquée par la détention de citoyens américains en Turquie, a été marquée par l'imposition de tarifs sur l'acier et l'aluminium en provenance de Turquie, par décision présidentielle du 9 août 2018[66]. Une nouvelle étape dans l'escalade devrait être franchie avec l'imposition de sanctions secondaires contre la Turquie en réaction à l'acquisition de missiles anti-

63. J. J. Lew et R. Nephew, « The Use and Misuse of Economic Statecraft », *Foreign Affairs*, vol. 97, novembre-décembre 2018.
64. Entretien avec un avocat, septembre 2019.
65. P. Harell, « Is the US Using Sanctions Too Aggressively? The Steps Washington Can Take to Guard against Overuse », *Foreign Affairs*, septembre 2018.
66. *Ibid*.

aériens *S400* auprès de la Russie[67]. Enfin, le président américain aurait évoqué la possibilité de sanctionner des entités chinoises en réaction à la campagne de répression menée contre les Ouïgours[68].

L'Europe pourrait être directement concernée si les États-Unis adoptaient un train de sanctions renforcées à l'encontre de la Russie. Les menaces de sanctions en lien avec le projet Nord Stream II sont connues, mais elles pourraient se combiner avec des considérations de politique intérieure américaine, sur fond de conflit entre l'Administration et le Congrès[69]. Ces nouvelles mesures ne pourraient qu'exacerber les tensions transatlantiques en soulignant d'une part une différence d'approche géopolitique et d'autre part le peu de cas que font les autorités américaines des acteurs économiques européens. La dégradation de la relation sino-américaine, sur fond de rivalité technologique pourrait être un autre élément déclencheur d'une escalade dans le domaine des sanctions. La lutte pour la suprématie technologique étant un champ d'expression majeur de la rivalité sino-américaine, les autorités américaines pourraient recourir à des mesures de sanctions à l'encontre d'entreprises européennes pour les empêcher d'utiliser des composants ou de la technologie chinoise.

Les sanctions comme outil de puissance

Le recours croissant aux pratiques géoéconomiques permet aux États de faire prévaloir leurs objectifs tout en contenant le niveau d'intensité de l'affrontement[70]. En effet, au-delà du cas emblématique des États-Unis, de nombreux pays ont recours à des sanctions à l'appui de leurs objectifs de politique étrangère. Trois exemples permettent d'illustrer ce point : le recours aux sanctions par la Chine et par la Fédération de Russie ; l'affirmation du Japon comme acteur géoéconomique, à travers le rétablissement de contrôles aux exportations pour certains biens à double usage vers la Corée du Sud.

La Chine praticien de premier plan en matière de géoéconomie[71]

Le recours aux sanctions participe de l'affirmation croissante de la Chine sur la scène internationale. Sur le plan multilatéral, la Chine a mis en œuvre les

67. J. Taylor, « US Sanctions and Turkey's Purchase of Russian S400s Air Defense Systems », *Foreign Policy Research Institute*, disponible sur : https://www.fpri.org.
68. P. Harell, « Is the US Using Sanctions Too Aggressively? The Steps Washington Can Take to Guard against Overuse », *op. cit.*
69. Assemblée nationale, « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois à portée extraterritoriale », Rapport établi par Raphael Gauvain, 26 juin 2019.
70. E. Fishman, « Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare », *Foreign Affairs*, vol. 96, novembre-décembre 2017.
71. R. D. Blackwill, « America Must Play the Geoeconomics Game », *National Interest*, 2016, disponible sur : https://nationalinterest.org.

sanctions internationales prises à l'encontre de l'Iran et de la RPDC dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Dans un cadre bilatéral, la Chine poursuit des objectifs géoéconomiques en sanctionnant régulièrement des pays qui, soit contestent ses revendications territoriales, soit interfèrent avec les objectifs de sa politique étrangère[72]. À la différence des États-Unis, qui s'appuient sur un dispositif formalisé à travers des actes juridiques rendus publics, les pratiques chinoises reposent essentiellement sur des mesures informelles, qui permettent le cas échéant aux autorités de nier tout lien entre les mesures prises et le litige bilatéral. Choisies selon les vulnérabilités identifiées, les mesures se traduisent de façon diverse, depuis l'intensification des contrôles douaniers ou sanitaires portant sur les importations du pays considéré (saumon norvégien, bananes des Philippines), jusqu'à prendre la forme de restrictions commerciales (réduction des exportations de terres rares vers le Japon), l'appel au boycott contre des produits ou des intérêts du pays visé, la pression directe sur des entreprises étrangères (la chaîne de supermarchés sud-coréens Lotte dont les magasins en Chine furent fermés pour non-conformité avec la réglementation incendie)… Le tableau ci-après, permet de préciser les mesures mises en œuvre depuis 2010.

Régimes de sanctions bilatérales adoptés par la Chine depuis 2010

	Appel au boycott	Restrictions aux importations	Restrictions aux exportations	Pression sur des entreprises du pays	Réduction du tourisme
Japon	X		X		
Norvège		X			
Philippines		X			
Taïwan				X	X
Corée du Sud	X	X		X	X
Australie	X				X
Mongolie		X			

Source : P. Harrell, E. Rosenberg et E. Saravalle, « China's Use of Coercive Economic Measures », Center for a New American Century, juin 2018.

72. P. Harrell, E. Rosenberg et E. Saravalle, « China's Use of Coercive Economic Measures », Center for a New American Century, juin 2018.

L'UE devrait suivre ces évolutions avec attention, dans le contexte d'une affirmation de la politique extérieure chinoise. Ce volet pourrait s'accompagner d'une formalisation au moins partielle. Un projet de loi sur le contrôle des exportations a été publié en 2017[73] et soumis à un débat public. Ce texte disposait notamment que la Chine appliquera des mesures de rétorsion à l'encontre d'un pays qui effectuerait des contrôles aux exportations discriminatoires à son encontre. Plusieurs fédérations industrielles étrangères, notamment américaines et japonaises ont exprimé leur inquiétude sur ce projet de loi. Suivant cette même logique, la Chine a adopté en mars 2019 une loi sur les investissements étrangers, dont l'article 40 autorise les autorités chinoises à appliquer le principe de réciprocité à l'encontre des juridictions ayant des pratiques discriminatoires à l'égard des investissements chinois. Enfin, la Chine s'apprête à publier une liste noire ou « distrusted entity list » comprenant des entités avec lesquelles il est déconseillé d'entrer en relation d'affaires[74].

L'utilisation des sanctions par la Russie

La Russie dispose d'une large expérience en matière de géoéconomie au service de la promotion de ses intérêts de politique étrangère, notamment dans son voisinage[75]. Elle dispose pour cela d'une large gamme de leviers, que ce soit au travers de ses livraisons d'énergie, la construction d'infrastructures, l'octroi de prêts ou des investissements directs. L'arme des sanctions fait partie intégrante de cet arsenal, comme l'illustrent les mesures prises à l'encontre de la Turquie en 2015 et de la Géorgie en 2019.

Le gouvernement russe a adopté de novembre 2015 à mai 2017 un train de sanctions à l'encontre de la Turquie, après qu'un appareil militaire russe a été abattu par l'armée turque à la frontière syrienne. Officiellement destinées à « assurer la sécurité nationale et celle des citoyens russes », ces mesures comprenaient l'interdiction des vols charters entre la Russie et la Turquie, un gel des programmes des tour-opérateurs russes prévoyant une visite sur le territoire de la Turquie ; l'interdiction aux employeurs russes d'embaucher des travailleurs turcs ainsi que le rétablissement du régime des visas entre les deux pays ; un embargo sur les fruits et légumes turcs. Les compagnies aériennes turques devaient par ailleurs se soumettre à davantage de contrôles sur le territoire russe, « pour des raisons de sécurité ». En juin 2019, en réaction à des manifestations à Tbilissi, qui se sont tenues pour protester contre l'influence jugée excessive de la Russie en

73. PWC World Trade Management Services, « Who's in Control? China's Proposed Export Control Law », *Trade Intelligence Asia Pacific*, juin-juillet 2018.
74. Entretien à la Chambre de Commerce de l'Union européenne en Chine, septembre 2019.
75. P. Aalto et T. Forsberg, « The Structuration of Russia's Geoeconomy under Economic Sanctions », *Asia Europe Journal*, vol. 14, 2016, p. 221-237.

Géorgie, le président Poutine signait un décret interdisant aux compagnies aériennes russes de se rendre en Géorgie, afin de « protéger la sécurité nationale de la fédération de Russie[76] ».

Le Japon acteur géoéconomique

En juillet 2019, le Japon a annoncé qu'il rétablissait les contrôles aux exportations pour certains biens à double usage à destination de la Corée du Sud, pour des raisons de sécurité nationale. Les biens choisis par le Japon entrent notamment dans la fabrication de semi-conducteurs, une des activités clés de l'industrie sud-coréenne. Les observateurs[77] ont aussitôt établi un lien entre cette décision des autorités japonaises et la relance du contentieux bilatéral relatif à la compensation des travailleurs forcés sud-coréens pendant la Seconde Guerre mondiale. Un jugement rendu par un tribunal sud-coréen ouvre en effet la possibilité pour les travailleurs forcés de demander des réparations auprès des filiales d'entreprises japonaises dans le pays, ce que le Japon refuse, en considérant que la question des réparations a été réglée dans son ensemble par un accord bilatéral conclu en 1965. Au-delà du contentieux bilatéral sur les compensations consécutives à l'occupation japonaise, la question est intéressante à double titre : elle est révélatrice du retour de la géoéconomie comme outil diplomatique d'une part ; la décision du Japon, d'instrumentaliser le commerce dans un contentieux bilatéral, démontre aussi une évolution importante de la part d'un pays considéré comme un champion traditionnel et inconditionnel du libre-échange.

Le besoin d'une stratégie européenne

Les sanctions, composante d'une stratégie de puissance à construire

En dépit de la multiplication des régimes de sanctions, les mesures restrictives ne sont pas une panacée, un remède universel qui s'appliquerait à toutes les situations de la vie internationale et dont le secret d'emploi résiderait dans la posologie. En d'autres termes, il convient de se garder de céder à un « mythe des sanctions[78] ». Pour être efficace, les politiques de sanctions, doivent s'inscrire dans une stratégie d'ensemble et combiner des instruments

76. « Poutine interdit les vols vers la Géorgie sur fond de manifestations », Slate, 22 juin 2019, disponible sur : http://www.slate.fr.
77. M. Pollman, « What Is Driving Japan's Trade Restrictions on South Korea? », *The Diplomat*, 29 juillet 2019.
78. P. D. Feaver et E. B. Lorber, « The Sanctions Myth », *National Interest*, 2015, disponible sur : https://nationalinterest.org.

économiques, diplomatiques et militaires, offrant au décideur politique une gamme d'options variées, adaptables et graduées. Elles permettent de développer des stratégies coopératives, comme ce fut le cas avec la conclusion d'un Plan d'action global commun (JCPOA) avec l'Iran, sur la base d'une solution négociée, contrôlable et réversible. Elles peuvent aussi participer de stratégies coercitives, pouvant aller jusqu'à l'action armée, comme ce fut le cas avec la guerre en Irak en 1990.

Dans le contexte actuel, marqué par le retour du jeu de puissance, la question des sanctions met particulièrement l'accent sur la question de la sécurité économique et de la souveraineté de l'UE et souligne le défaut congénital d'une construction fondée sur la « dépolitisation par le droit[79] ». Dans la conduite de sa politique économique et commerciale, l'UE avait en effet pu jusqu'à présent s'affranchir des interférences géopolitiques et concentrer ses efforts sur les questions de développement de son marché intérieur et de sa puissance commerciale. Ce qui explique que les questions d'intelligence économique et de géoéconomie ne font pas partie de la boîte à outils de l'UE[80]. Cette époque paraît révolue sous l'effet de la rivalité sino-américaine, qui induit un changement de paradigme. En effet, au-delà des différences dans leur relation à l'UE, la Chine et les États-Unis ont en commun qu'ils ne séparent pas l'économie et la géopolitique. Leur rivalité est donc à la fois une rivalité sur le plan économique et une rivalité en termes de sécurité[81]. Cette dualité prend d'ores et déjà pour l'UE une dimension concrète et déstabilisante avec d'un côté un allié historique qui instrumentalise sa centralité dans le système économique et financier international pour imposer ses décisions à l'UE, et de l'autre son principal partenaire commercial, qui lui impose des pratiques en matière d'investissement et de transferts de technologie, motivées par des objectifs politiques et stratégiques.

Reprendre le contrôle de la situation

Comme l'avait souligné le ministre français de l'Économie, Bruno Le Maire, après le rétablissement par les États-Unis de sanctions contre l'Iran[82] :

> « Notre priorité c'est de bâtir des institutions financières européennes indépendantes souveraines qui permettent des

79. L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, Paris, Gallimard, 2018.
80. É.-A. Martin, « L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Principaux enjeux liés à l'adoption d'un cadre pour le filtrage des IDE dans l'Union européenne », *Études de l'Ifri*, Ifri, mars 2019.
81. Se reporter sur ce point à l'excellente étude : M. Leonard, J. Pisani-Ferry, E. Ribakova, J. Shapiro et G. Wolff, « Redifining Europe's Economic Sovereignty », Bruegel and European Council on Foreign Relations, *Policy Contribution Issue*, n° 9, juin 2019.
82. « Bruno Le Maire veut bâtir des institutions financières européennes indépendantes des États-Unis », disponible sur : https://www.novethic.fr.

> canaux de financement entre des entreprises françaises, italiennes, allemandes, espagnoles et n'importe quel autre pays de la planète car c'est à nous européens de choisir librement et souverainement avec qui nous voulons faire du commerce. »

L'évolution de la politique américaine souligne de façon brutale la grande dépendance de l'Europe vis-à-vis d'un système international créé et dominé par les États-Unis. Après la décision du président américain de sortir de l'accord sur le nucléaire iranien et de rétablir les sanctions secondaires, l'UE est confrontée à un triple obstacle : la puissance du dollar comme monnaie d'échange internationale ; le caractère incontournable du système de paiement international SWIFT ; l'effet dissuasif, pour les entreprises européennes, des dispositions extraterritoriales du droit américain.

Reprendre le contrôle signifie pour l'UE retrouver une autonomie de décision dans la mise en œuvre des sanctions. À cet effet, l'UE a rapidement adopté un train de mesures destinées à réduire les effets de décisions américaines[83], comprenant : (1) l'actualisation du règlement 2271/96, instituant un statut de blocage. Ce dispositif, qui avait été adopté après les premières lois extraterritoriales américaines en 1996, interdit aux entreprises européennes de se soumettre aux sanctions extraterritoriales américaines et prévoit même la possibilité pour celles-ci d'obtenir une compensation financière à titre de dommages et intérêt pour les préjudices qui pourraient résulter de l'exécution d'une sanction extraterritoriale sur le territoire de l'UE[84] ; (2) l'élargissement du mandat de la BEI pour les activités de prêts à des pays tiers ; (3) la mise en place de mesures de confiance avec l'Iran, contenant notamment un budget de 50 millions d'euros destinés à financer des activités de coopération avec le secteur privé iranien ; (4) la création d'INSTEX (*Instrument for Supporting Trade Exchanges*), destiné à soutenir les transactions commerciales européennes légitimes avec l'Iran. Il est envisagé dans un premier temps d'en limiter le périmètre aux secteurs les plus essentiels pour la population iranienne, produits pharmaceutiques, dispositifs médicaux et produits agroalimentaires. Il s'agit des biens exemptés des régimes de sanctions américaines en vertu de la législation *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (TSRA) de 2000[85].

83. S. Lohmann, « Extraterritoriale US-Sanktionen », *SWP Aktuell,* n° 31, mai 2019.
84. Entretien avec Louis de Gaulle, *Défis,* n° 9, 2018.
85. P. Dufourcq, « L'INSTEX : le nouvel instrument européen pour maintenir les transactions commerciales avec l'Iran », *Dalloz Actualités*, juin 2019.

Trouver une parade efficace

Ces mesures se sont avérées insuffisantes dès leur annonce, ne serait-ce qu'en raison du caractère incontournable du marché et de la devise américaine, ainsi que des risques importants de contentieux avec la justice américaine. Par l'intermédiaire de son président, la Banque européenne d'investissement[86] a indiqué qu'elle mettrait en péril ses activités au niveau mondial en investissant en Iran après la décision des États-Unis de rétablir des sanctions économiques contre la République islamique. Washington a rappelé sa détermination à sanctionner les entreprises qui utiliseraient INSTEX pour faire des transactions commerciales sur autre chose que des biens humanitaires. C'est donc en réalité l'effet dissuasif des sanctions américaines, qui a conduit la plupart des entreprises européennes à se retirer du marché iranien.

L'objectif consistant à restaurer l'autonomie de l'UE ne pourra donc être atteint qu'au travers d'une stratégie de réduction des risques, inscrite dans le long terme. Une telle stratégie impliquerait un recours moins fréquent au dollar grâce à des moyens de substitution, notamment avec le renforcement du rôle international de l'euro et le développement de circuits financiers autonomes.

Plusieurs mesures ont été suggérées, afin de durcir la riposte européenne et engager le rapport de force avec les États-Unis. Deux d'entre elles retiennent l'attention[87].

- L'UE s'engagerait sur la voie d'une législation extraterritoriale, parallèle au système américain, et qui ferait contrepoids à celui-ci[88] : ce dispositif serait adopté dans le cadre d'actes juridiques réguliers et pourrait étendre les dispositions des régimes de sanctions de l'UE aux filiales étrangères d'entreprises européennes, et soumettre à contrôle les réexportations de biens d'origine européenne ; plus largement, le dispositif pourrait s'étendre à la lutte contre la corruption ou encore la protection des données personnelles…
- L'UE pourrait inciter les entreprises européennes à contester l'application des dispositions extraterritoriales auprès des juridictions américaines, et les appuyer dans leurs démarches[89] : cette proposition repose sur le constat que, dans la grande majorité des cas, les entreprises

86. Reuters, « La BEI ne veut pas prendre le risque d'investir en Iran », Reuters, 18 juillet 2018, disponible sur : https://fr.reuters.com.
87. Pour une présentation plus complète des options possibles, se référer à « L'Europe face à l'extraterritorialité du droit américain », *Fondation Res Publica,* n° 118, 24 septembre 2018.
88. « L'Europe face aux sanctions américaines, quelle souveraineté ? », Institut Jacques Delors, *Policy Paper,* n° 232, 23 octobre 2018.
89. S. Lohmann, « Extraterritoriale US-Sanktionen », *op. cit.*

européennes incriminées ne vont pas jusqu'au procès et préfèrent transiger en invoquant la procédure du *Deferred Prosecution Agreement* (DPA). L'objectif recherché serait précisément de passer outre cette procédure et de contester devant des juridictions américaines l'applicabilité des dispositions invoquées, en s'appuyant sur la jurisprudence, notamment les cas « *Auer vs. Robbins* » (1997) ou encore le cas « *Chevron USA vs. Natural Resources Defense Council* » de 1984.

Même si cette piste paraît prometteuse, la négociation avec les autorités pour aboutir à une transaction est moins porteuse d'incertitudes et de risques qu'une procédure devant la justice américaine, qui peut prononcer une condamnation équivalente dans ses effets « à une sorte de peine de mort pour l'entreprise[90] ». Dans cet arbitrage, les entreprises prennent en compte plusieurs facteurs de risque, notamment l'incertitude quant à l'issue et la durée de la procédure, et son coût total : tout d'abord financier, au travers du montant de l'amende, auquel s'ajoutent les mesures conservatoires qui pourraient être décidées par le Procureur, comme par exemple le retrait d'une licence ; les actions sur le plan civil, notamment les actions en responsabilité qui pourraient suivre une condamnation ; enfin le risque réputationnel pour l'entreprise, qui serait soumise à une forte exposition médiatique. Une condamnation peut aussi s'accompagner de mesures de contrôle subséquentes, décidées par la justice américaine, qui s'apparentent à une mise sous tutelle du fonctionnement de l'entreprise et présentent le risque de fuites d'informations commerciales sensibles. Enfin, comme le soulignait un avocat lors d'un entretien, même en cas de jugement favorable rendu par une juridiction américaine, l'administration conserve la possibilité de prendre une mesure rétroactive pour en annuler les effets. Enfin, une transaction sur le fondement de la DPA n'entraîne de reconnaissance de culpabilité.

Certains juristes[91] préconisent une autre approche, reposant sur une doctrine bien établie mais peu connue en dehors de certains magistrats et praticiens de l'arbitrage. Ces procédures permettent de déterminer des situations où l'extraterritorialité n'avait pas lieu de s'appliquer, ce qui pourrait ouvrir la possibilité pour les entreprises ayant subi une sanction, d'engager une procédure en réparation à l'encontre de l'État émetteur, sur le fondement de la protection internationale des investissements, notamment les traités bilatéraux sur les investissements ou encore le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

90. Entretien avec un avocat, septembre 2019.
91. Entretien avec un avocat, septembre 2019.

Conclusion

La période comprise entre la fin de la guerre froide et le début de cette décennie a constitué pour l'UE un moment privilégié dans l'utilisation des mesures restrictives comme outil de sa politique étrangère et comme moyen au service d'un ordre international multilatéral. L'UE en effet bénéficié de l'implication du Conseil de sécurité des Nations unies et d'une convergence avec les États-Unis, en termes d'objectifs. Cette période privilégiée a trouvé son couronnement, en même temps qu'elle atteignait son point culminant, avec la gestion de la crise iranienne et la conclusion de l'accord de Vienne de 2015. Toutefois, à la différence de l'État fédéral américain, l'UE ne dispose ni des compétences ni des agences spécialisées pour assurer la mise en œuvre de ses décisions et doit se reposer sur les États membres, tout en se soumettant au contrôle du juge de l'Union.

L'évolution récente amène à reconsidérer l'instrument des sanctions pour ce qu'il est fondamentalement, un moyen de puissance. L'utilisation des sanctions secondaires américaines contre les alliés européens constitue une rupture. Cette rupture traduit d'abord la profonde dégradation de la relation transatlantique ainsi que l'érosion des valeurs sur lesquelles s'est construit l'ordre libéral international. Même si certains experts reconnus[92] mettent en garde l'administration Trump contre les risques liés à une surutilisation de l'arme des sanctions, cette situation ne semble pas devoir évoluer rapidement, ne serait-ce qu'au regard des rapports de force politiques en présence à Washington[93]. À plus long terme, cette politique remet à l'ordre du jour les analyses sur la géoéconomie formulées par Edward Luttwak dans les années 1990[94] et magnifie l'instrumentalisation des interdépendances[95]. Si cette politique de sanctions se poursuit, elle affaiblira les bases sur lesquelles se sont construites l'autorité et la prospérité des États-Unis, en contraignant les États qui y sont exposés à élaborer des stratégies d'évitement. Par ailleurs, l'utilisation brutale qui est faite de cet instrument, notamment pour forcer un changement de régime, s'inscrit en

92. J. J. Lew et R. Nephew, « The Use and Misuse of Economic Statecraft », *op. cit*.
93. P. E. Harrell et E. Rosenberg, « Economic Dominance, Financial Technology, and the Future of US Economic Coercion", CNAS, avril 2019.
94. E. N. Luttwak, *Le Rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1995.
95. Voir notamment M. Leonard (dir.), « Connectivity Wars », European Council on Foreign Relations, janvier 2016.

contradiction avec les enseignements qui ont pu être tirés de la mise en œuvre des sanctions sur le long terme (voir *supra*).

Dans ce contexte, les priorités de l'UE devraient se porter sur le développement d'une palette de moyens défensifs, pour sinon neutraliser, au moins contenir l'impact des instruments qui pourraient lui être opposés à l'avenir : l'arme des sanctions pourrait en effet s'accompagner de l'arme du droit extraterritorial, du contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture (« emerging and foundational technologies ») qui ont été isolées dans le cadre de la réforme de la législation sur le contrôle des exportations en 2018[96], l'arme de la lutte contre la corruption et du contrôle des investissements[97]… En l'état, les réponses apportées sont insuffisantes, car elles ne prennent pas la mesure des changements en cours. Elles soulignent enfin le chemin qui reste à parcourir pour l'UE dans l'affirmation d'un certain niveau d'autonomie et l'urgence qu'il y a à surmonter son rapport ambigu à la puissance. Il s'agit d'une question centrale sinon pour l'existence de l'Union européenne au moins pour l'avenir de sa prospérité.

96. *Export Control Reform Act*, mis en œuvre dans le cadre du *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*.
97. É.-A. Martin, « L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Principaux enjeux liés à l'adoption d'un cadre pour le filtrage des IDE dans l'Union européenne », *op. cit.*

Annexe : les principaux domaines de restrictions mis en œuvre par les politiques de sanctions de l'UE

RESTRICTIONS COMMERCIALES (EXPORTATION DE BIENS ET SERVICES) *Selon le régime considéré ces restrictions portent sur la vente, l'exportation, le transfert la fourniture depuis l'UE de biens et services. À ces restrictions à l'exportation peuvent s'ajouter des restrictions aux importations de biens, visant à réduire les ressources du pays cible en devises.*	
Armes de guerre	Biens inscrits sur la liste commune des équipements militaires de l'UE (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaire). Ajout possible de services connexes, tels que le courtage, l'assistance technique ou financière.
Équipements utilisés à des fins de répression interne	Biens inscrits sur une liste à périmètre variable (cf. règlement Syrie)[98] ; cette interdiction peut être couplée avec la fourniture de services connexes (entretien/réparation).
Biens à double usage	Liste de l'annexe I du règlement 428/2009 modifié. Peut comprendre l'ajout de biens, logiciels et technologies au titre des sanctions supplémentaires République populaire démocratique de Corée (RPDC). Ajout possible de services connexes, tels que le courtage, l'assistance technique ou financière.

98. L'exportation vers la Syrie d'équipements, de biens et de technologies susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne est interdite, conformément aux annexes IA et IX du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil. La fourniture d''assistance technique et financière ainsi que des services connexes est également interdite.

Matériel de surveillance et d'interception des télécommunications ou de cyber-surveillance	Pas de liste de référence mais voir à titre d'illustration la liste définie pour les sanctions à l'encontre de la Syrie.
Hydrocarbures (industrie et production)	- interdiction d'importer du pétrole brut et des produits pétroliers ; - interdiction d'importer des produits pétrochimiques ; - interdiction de fournir certains services (liés au pétrole brut, aux produits pétroliers et aux produits pétrochimiques) ; - embargo sur les équipements et technologies clés pour l'industrie pétrochimique ; - interdiction de fournir certains services (à l'industrie pétrochimique) ; - interdiction de certains investissements (dans l'industrie pétrochimique).
Autres biens	Or, métaux précieux, diamants, produits de luxe (Corée du Nord)[99]; restrictions au commerce des biens culturels (Irak, Syrie[100]).

RESTRICTIONS À LA CIRCULATION DES PERSONNES	
Interdictions de visa ou de voyager	Les personnes visées par une interdiction de voyager se verront interdire l'entrée dans l'UE. Dans les cas où un visa est obligatoire pour entrer dans l'UE, les personnes faisant l'objet de restrictions à l'admission se verront opposer un refus de visa[101].

99. Il est interdit d'exporter, d'importer ou d'assurer un service de courtage pour l'or, les métaux précieux, ainsi que les diamants, tels qu'énumérés à l'annexe IX du règlement (UE) 2017/1509 du Conseil, à destination ou en provenance du gouvernement de la RPDC. L'achat auprès de la RPDC d'or, de titane, de vanadium, de minéraux de terres rares, de cuivre, de nickel, d'argent et de zinc, énumérés à l'annexe IV du règlement (UE) 2017/1509 du Conseil, est également interdit.
100. Il est interdit d'importer, d'exporter, de transférer ou de fournir des services de courtage pour ce qui concerne les biens culturels et d'autres éléments au regard de leur importance archéologique, historique, culturelle, scientifique et religieuse, y compris ceux énumérés à l'annexe XI du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, qui ont été illégalement retirés de Syrie depuis le 15 mars 2011.
101. Les États membres appliquent les restrictions de voyage applicables aux personnes énumérées à l'annexe de la décision du Conseil (PESC) 2016/1693 ainsi qu'aux personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies en application des résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 2253 (2015) des Nations unies ou par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatif à Al-Qaïda, Daech et ISIL.

RESTRICTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES[102] *Le choix de la mesure dépendra de l'objectif recherché et du degré de développement de la sphère financière du pays cible.*	
Gel des avoirs	Un gel des avoirs concerne les fonds et ressources économiques détenus ou contrôlés par les personnes ou les entités désignées. L'accès à ces fonds, la cession, de même que les transferts ne sont plus possibles. Le gel des avoirs constitue le levier principal de la sanction individuelle et la mesure clé d'un régime de sanctions mis en place en réaction aux détournements de fonds appartenant à un État (biens mal acquis). Un gel des avoirs comprend aussi l'interdiction faite aux citoyens et entreprises de l'UE, de fournir des ressources aux entités ou personnes désignées.
Restrictions aux financements du pays cible : financement bancaire, financement de marché, aides bilatérales, crédits multilatéraux…	Interdiction de prêts et transferts de fonds.
Restrictions aux investissements **Ce type de mesure peut viser aussi bien des implantations dans le pays cible que des implantations du pays cible dans le pays émetteur**	Porte sur des secteurs en lien avec l'objet des sanctions, comme par exemple le secteur du pétrole et du gaz pour les sanctions à l'encontre de l'Iran et de la Syrie[103] ou dans l'immobilier au profit de certaines entités désignées en Crimée et à Sébastopol.
Restrictions ou contrôles relatifs aux transactions bancaires	Restriction à l'utilisation d'une devise, l'accès au réseau interbancaire de paiement SWIFT, de nouer des relations avec des correspondants bancaires…
Gel d'une ou plusieurs banques	Peut conduire à interdire des relations d'affaires, en principe autorisées, ce qui confère à cette mesure une portée très large.

102. « Sanctions économiques : quelle leçon à la lumière des expériences passées et récentes ? », *Lettre du Trésor*, n° 150, juillet 2015.
103. Il est interdit d'investir dans les industries du pétrole et du gaz naturel en Syrie ou dans la construction de centrales électriques pour la production d'électricité.

CONTRÔLES SPÉCIFIQUES	
Inspection de marchandises en provenance ou en cours d'expédition vers certaines destinations	Exemple : obligation d'information préalable des autorités compétentes des États membres sur certaines cargaisons à destination et en provenance de l'Érythrée.
Restriction des liaisons aériennes **Restriction d'accès aux ports**	- Engagement à inspecter les navires et les aéronefs à destination ou en provenance du pays sanctionné, si certaines conditions sont remplies. - Engagement de refuser la permission aux aéronefs d'atterrir, de décoller ou de survoler le territoire d'un État membre, si certaines conditions sont remplies (Libye).
Vigilance à l'égard du personnel diplomatique d'un État	Les États membres exercent une vigilance accrue à l'égard du personnel diplomatique de la RPDC afin d'empêcher ces personnes de contribuer aux programmes nucléaires ou de missiles balistiques de la RPDC ou à d'autres activités interdites[104].

104. "*Restrictive Measures in Relation to the Non-Proliferation of the Weapons of Mass Destruction (WMD)*", EU Sanctions Map, North Korea, disponible sur : https://www.sanctionsmap.eu.

Institut français
des relations
internationales