HAL open science

Sanctions

Étienne Pataut

▶ To cite this version:

Étienne Pataut. Sanctions. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2022, 03, pp.311. halshs-03798682

HAL Id: halshs-03798682
https://shs.hal.science/halshs-03798682

Submitted on 23 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sanctions

Ursula von der Leyen l'avait promis : la prochaine Commission serait « géopolitique ».

L'affirmation avait surpris par sa vigueur, tant l'histoire de l'Union semblait prendre un chemin différent. La caractéristique de l'Union, aussi souvent célébrée que moquée, était en effet celle d'avoir construit un ensemble normatif aussi juridiquement rigoureux que peu enclin à recourir à la force pour le faire respecter. Le rôle des traités de commerce ou de la politique de coopération ne doivent évidemment pas être minimisés ; mais que peut donc bien avoir de « géopolitique » un acteur à la politique étrangère parfois difficile à lire et à la puissance militaire inexistante ? L'enchevêtrement des compétences, les divergences profondes entre États membres en matière de politique étrangère et les difficultés internes à l'Union, du Brexit à la crise de l'État de droit, apparaissent parfois comme autant d'obstacles insurmontables.

L. van Middelaar[1] et d'autres ont tenté pourtant de théoriser ce tournant majeur de la construction européenne, en montrant combien les événements ont progressivement conduit l'Europe à utiliser à nouveau — et parfois à son corps défendant — le langage de la puissance. Le chaos moyen-oriental et la crise des réfugiés qui s'en est suivi, la réorientation des États-Unis vers le Pacifique et le traumatisme européen que fut la présidence Trump ou encore l'extension de la menace chinoise : autant de faits massifs dont l'Europe ne peut se contenter d'être le spectateur. Les tempêtes qui s'amoncèlent ont forcé l'Union à abandonner, progressivement et partiellement dans la douleur, cette politique de la norme sans la force.

Aussi la Commission propose-t-elle désormais des analyses géopolitiques propres[2] et surtout incite à développer les budgets et la coopération militaire entre États, allant jusqu'à proposer des achats d'armes groupés, comme elle a pu organiser les achats communs de vaccins[3]. Si cette évolution semble se faire sans heurt politique majeur, c'est évidemment en raison de l'événement politique international le plus important depuis longtemps et pour longtemps en Europe : l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

La gravité de la situation a entraîné une réponse inhabituellement ferme de l'Union. Toutes les ressources de la politique étrangère et de sécurité commune ont été utilisées notamment pour mettre en place un très important ensemble de sanctions[4]. Le 6e et, à ce jour, dernier train de sanction a été adopté en juin 2022 et vient encore renforcer la panoplie des mesures adoptées. Celles-ci sont en effet d'une diversité spectaculaire, visant à la fois des personnes privées, des personnes morales et l'État russe ou ses émanations et portant sur des gels d'actifs, des interdictions de commercer ou d'exporter ou des exclusions de mécanismes de coopération. Chacune de ces sanctions fait ou fera l'objet, notamment dans les colonnes de la présente *Revue*, d'analyses juridiques rigoureuses qui permettront d'en évaluer l'importance et l'efficacité ; et il reste bien sûr à vérifier que ces sanctions

[1] *Le réveil géopolitique de l'Europe*, éditions du collège de France, 2022

[2] V. part. le récent « Rapport de prospective stratégique de la Commission (Strategic foresight report) » : COM(2022) 289 final du 29 juin 2022

[3] V. la « Contribution de la Commission à la défense européenne », COM (2022) 60 Final du 22 mai 2022

[4] La liste détaillée figure sur le site du Conseil : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/

permettront effectivement d'obtenir le résultat escompté : la fin de la guerre en Ukraine. A l'heure actuelle (juillet 2022), les terribles destructions humaines et matérielles qui frappent le pays forcent à constater qu'il s'agit, en tout cas, d'un instrument au long cours.

Il n'en reste pas moins que les sanctions sont désormais un instrument majeur de la politique de l'Union et figurent au cœur du réveil géopolitique de l'Europe. De ce fait, leur importance ne saurait être minimisée. Au sein de l'Union, l'ampleur de la menace et la nécessité de l'unanimité ont profondément modifié les relations, parfois les épreuves de force, entre les institutions et les États membres. Les controverses sur l'État de droit, notamment avec la Pologne et la Hongrie en toute première ligne du conflit ukrainien, sont désormais beaucoup moins virulentes et ont entraîné de nouveaux arrangements — d'aucuns diraient des renoncements. Dans les relations avec les pays tiers, les effets en chaîne de l'invasion ne sont pas prêts de s'interrompre, le plus spectaculaire étant peut-être la renaissance de l'OTAN que le président Macron estimait pourtant en état de mort cérébrale il y a peu.

Il faut, pourtant, garder à l'esprit que les sanctions peuvent aussi poser de graves difficultés, en se gardant bien de croire que l'unanimisme actuel soit la situation la plus fréquente. Les expériences passées montrent au contraire que les divergences d'intérêts, source d'inépuisables imbroglios juridiques, sont les plus fréquentes. Les européens, en particulier, le savent bien, qui doivent fréquemment jouer avec des politiques de sanctions américaines extraterritoriales avec lesquelles ils sont en profond désaccord, qui désavantagent les opérateurs économiques européens et contre lesquelles les contre-mesures mises en œuvre par l'Union[5] ou les Etats[6] paraissent parfois insuffisantes.

Elles posent surtout des difficultés très concrètes aux opérateurs économiques, comme vient de le montrer l'important arrêt de Grande Chambre du 21 décembre 2021 (aff. C-124/20, *Bank Melli Iran*), dans lequel une société allemande était poursuivie par une banque iranienne pour avoir mis fin à leurs relations contractuelles, en application des sanctions américaines, mais en violation des contre-mesures européennes. Dilemme impossible, disait avec raison l'Avocat général (Conclusions, §5). Le choix de violer les règles américaines en maintenant la relation contractuelle avec une entreprise sous sanction ou de violer les règles européennes en y mettant fin est en effet un choix entre deux mauvaises solutions. L'arbitrage de l'entreprise ne peut se faire qu'en contemplation des coûts respectifs de chacune des options, aucune n'étant indolore. C'était précisément l'objet du litige que de savoir ce qu'il en coûte à une entreprise européenne de braver le règlement de blocage.

La Cour, c'était sans doute prévisible, a imposé l'application du règlement et consacré au passage une interprétation large de celui-ci. Mais il reste qu'il est difficile de ne pas être frappé par une certaine contradiction de la Cour, qui n'est en réalité qu'une conséquence logique de l'impossible dilemme qui vise le particulier. Concrètement, en effet, faut-il annuler la résiliation contractuelle ? Oui, dit la Cour, à condition que celle-ci n'entraîne pas « des effets disproportionnés » pour l'entreprise européenne, qu'il faudra mettre en balance avec « les intérêts de l'Union en général » (§95).

On laissera à des plumes plus savantes le soin de commenter en détail la décision et les conséquences concrètes qui en découlent pour les entreprises. Mais cette mise en balance,

[5] Règlement 2271/96 du 22 novembre 1996, *portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers*.

[6] Comme la célèbre et si peu efficace loi de blocage française, 80-538 du 16 juillet 1980

qui incite ouvertement le juge à insérer dans un rapport contractuel une appréciation d'ordre politique est d'une difficulté presque insoluble, au point de laisser l'opérateur économique bien seul face à son choix. En réalité, on confie ici au contrôle de proportionnalité une tâche impossible, visant à mettre sur les plateaux d'une même balance des éléments par trop disparates : les sanctions parlent le langage du droit ; la politique qu'elles mettent en œuvre, pourtant, est celle du rapport de force le plus brutal.

Dès lors, on peut, on doit sans doute se féliciter que les sanctions viennent renforcer l'arsenal juridique à la disposition des institutions européennes pour faire respecter sa politique étrangère. Mais l'on ne saurait oublier qu'elles ne sont pour l'instant qu'un tout premier pas vers la construction d'une véritable politique de puissance à qui il reste un long chemin à parcourir pour s'émanciper de la seule voie du droit.

Etienne Pataut

Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris 1) - IRJS