

Complexe, diffus, obscure...le domaine des sanctions internationales est souvent mal compris. Or, si la matière est certes complexe, elle obéit à quelques grands principes qui permettent de mieux appréhender le sujet afin de se l'approprier et en comprendre la portée.

I. GENERALITES

Une mesure de sanction économique internationale peut être définie comme étant « toute mesure financière, monétaire ou commerciale, prise par un État isolément ou par plusieurs États collectivement (y compris des organisations internationales) pour exercer des pressions sur un autre État afin de l'obliger ou de l'empêcher de faire certains actes »¹.

C'est en principe en réponse à la politique d'un gouvernement (répression interne et atteinte aux libertés fondamentales, agression à l'égard d'autres états, violation de ses engagements internationaux...) que des mesures de sanctions internationales, d'embargo sont prises à son encontre.

Par abus de langage, on parle souvent « d'embargo », or un embargo est une mesure très particulière d'interdiction d'importation ou d'exportation. L'éventail des possibles mesures de sanctions internationales est en effet beaucoup plus divers et nuancé.

Les différentes mesures restrictives peuvent être regroupées en 3 grandes catégories :

- **Sanctions commerciales** : interdiction d'importation et/ou d'exportation de biens ou de services (embargo partiel ou total).
- **Sanctions financières** : restriction des flux de capitaux, obligation de retrait des investissements, restriction sur les paiements internationaux, gel des avoirs d'États ou de citoyens.
- **Sanctions ciblées** : rupture des transports (ex. relations aériennes) ou des communications, interdiction de pénétrer sur un territoire donné pour des personnes ciblées, etc.

¹ Stern, J., "Les sanctions en droit international économique", Etudes Internationales, N° 35, février, pp.42-53, 1990

Ces mesures peuvent :

- viser aussi bien des gouvernements (incluant tout type d'entités publiques) que des entités non-étatiques, des individus ou des produits ;
- être générales, c'est-à-dire viser la quasi-intégralité des activités économiques d'un État, ou sélectives, frappant alors uniquement certains secteurs d'activité, produits ou individus.

Dans le présent document, l'ensemble des mesures de sanctions économiques internationales seront désignées par le terme générique de « sanctions ».

À noter

La France distingue trois types de sanctions économiques internationales :

- **Les sanctions imposées par l'ONU** : une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) met en place un régime de sanctions financières, à charge pour chaque pays de l'appliquer et de le transposer en droit interne.
- **Les sanctions mises en œuvre au niveau européen** : elles sont un outil de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et prennent la forme d'une position commune de l'Union. Lorsque les positions communes décident d'une action dans les domaines de compétence de la Communauté européenne, elles sont mises en œuvre par un règlement du Conseil ou de la Commission européenne. Les règlements européens ont force de loi dans l'ordre juridique français.
- **Les sanctions mises en œuvre au niveau national** : elles sont mises en œuvre en application de l'article L151-2, de l'article L562-1 ou de l'article L562-2 du code monétaire et financier. Les articles L562-1 et 2 sont mis en œuvre conformément aux articles L562-3 à 562-11 du code monétaire et financier.
Exemple : En 2014 la Corée du Nord fait l'objet d'une sanction financière internationale.

Source : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/>

II. FOCUS SUR 3 NOTIONS CLES

Chaque mesure de sanction porte sur un périmètre défini qu'il convient de bien identifier afin d'analyser son impact quant aux activités/transactions qui sont interdites ou restent possibles.²

Ce périmètre est principalement défini en fonction de 3 notions qui sont essentielles pour comprendre la portée d'une mesure de sanction :

- la notion de pays/périmètre géographique ;
- la notion de personne ou d'entité ; et
- la notion d'activité.

1) La notion de pays/périmètre géographique :

Le langage courant vise généralement une mesure d'embargo visant tel ou tel pays : « *l'embargo sur l'Iran, sur la Russie* » ... etc., or, un embargo qui consiste en une mesure d'interdiction n'est que l'une des nombreuses mesures de sanctions qui peuvent affecter un pays. De plus une telle mesure globale d'interdiction sur un pays et l'ensemble de ses activités ou individus n'existe pas.

Ces mesures vont donc être calibrées pour répondre à cette politique, exercer une coercition économique afin d'influer sur les décisions du gouvernement et donc d'un état.

Aucune mesure prise à l'encontre d'un état ne se veut globale et totale, ne serait-ce que pour des raisons humanitaires.

À ce jour, quelques états sont visés par des mesures de sanctions relativement vastes, adoptées tant au niveau d'organisations internationales (ONU, UE) que de manière unilatérale par certains des états:³

² Outre ces 3 notions clés, l'origine des sanctions est également essentielle pour comprendre leur portée (sanctions d'organisations internationales ou sanctions unilatérales prises par un état).

³ Différents régimes de sanctions portant sur un même pays mais pour des raisons différentes et prises par des entités différentes peuvent coexister, ce qui rend parfois difficile leur analyse.

Ex. Iran

- Mesures des NU visant les activités de prolifération nucléaire
- Mesures des NU adoptées en réponse à de graves violations des droits de l'homme
- Mesures spécifiques de l'UE concernant les activités nucléaires
- Mesures américaines

...sachant que ces régimes sont autonomes. Certains peuvent être levés (totalement ou partiellement) tandis que d'autres subsistent...

- La Syrie ;
- L'Iran ;
- La Corée du Nord ;
- Cuba ;
- et dans une moindre mesure la Russie.

Exemple :

L'Executive Order n°13692 en date du 8 mars 2015 dispose : "I, BARACK OBAMA, President of the United States of America, find that the situation in Venezuela, including the Government of Venezuela's erosion of human rights guarantees, persecution of political opponents, curtailment of press freedoms, use of violence and human rights violations and abuses in response to antigovernment protests, and arbitrary arrest and detention of antigovernment protestors, as well as the exacerbating presence of significant public corruption, constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States,"

Ce n'est donc pas tant un pays dans sa globalité et sur l'ensemble de ses activités qui fait l'objet de sanctions, mais ce sont surtout certaines sanctions qui s'inscrivent dans les limites géographiques d'un pays.

Les mesures de sanction peuvent donc intégrer des descriptions géographiques très précises, qui fixent les premières limites au champ des sanctions

Exemple :

Article 35 1 du Règlement 833/2014 : Une autorisation préalable est nécessaire pour vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, les technologies articles énumérées à l'annexe II, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental ou dans tout autre Etat pays, si de tels articles équipements ou de telles technologies sont destinés à être utilisés en Russie y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental. 2. Pour tous les l'ensemble des ventes, fournitures, transferts et ou exportations soumis à autorisation en vertu du présent article, l'autorisation est accordée par les autorités compétentes de l'État membre où l'exportateur est établi et conformément aux modalités prévues à l'article 11 du règlement (CE) no 428/2009. L'autorisation est valable dans toute l'Union. 3. L'annexe II énumère certaines technologies adaptées à l'industrie pétrolière pour inclut certains articles destinés aux catégories énoncées ci-après de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental: a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à en eaux profondes de plus de 150 mètres ; b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans l'Arctique ou les projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie la zone située au nord du cercle arctique; ou c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique; cela ne s'applique pas à l'exploration et à la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole.

Il n'est parfois pas possible de viser un « pays » en tant que tel, ce seront alors des zones géographiques qui seront visées par les mesures.

Exemple :

Article 2 du Règlement Crimée et Sébastopol : « *Il est interdit: a) d'importer dans l'Union européenne des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol...* »

Au-delà de la simple limite géographique d'application des mesures, cette notion de « pays » a un effet direct sur la définition des entités et personnes qui sont ressortissantes ou établies dans ce pays et qui pourraient être visées directement ou indirectement par la ou les mesures de sanction.

En effet, les mesures auront un effet direct sur certains des ressortissants de ce pays, nommément visés par les mesures, et des effets indirects sur le reste de la population de ce pays (parfois larges lorsque les mesures de sanctions touchent des pans entiers de l'économie).

En termes de pays, on peut donc dire que les mesures de sanction se rattachent à certaines zones géographiques et que par conséquent, ces mesures s'étendront donc à certains ressortissants et certaines activités menées depuis ce pays.

2) Activités visées par les mesures :

Une mesure de sanction peut présenter de multiples facettes en termes de moyens mis en œuvre.

Elle peut aller de l'interdiction d'accès au territoire à une mesure de restriction des durées de crédit en passant par une interdiction d'activité sur tel ou tel secteur de l'économie.

Toutes ces mesures ont une portée économique et financière qui vise à peser sur les décisions d'un état, d'un gouvernement.

Les mesures de sanction vont généralement viser des secteurs économiques sensibles et à forte valeur ajoutée économique : activités de défense, pétrolières et énergétiques, financières, commerciales...

Exemples :

Aux U.S., l'un des très nombreux Executive Order présidentiels qui visent l'Iran (EO n°12957 du 15 mars 1995), interdit à une personne US de souscrire ou d'approuver : *"a contract that includes overall supervision and management responsibility for the development of petroleum resources located in Iran."*

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf>

L'Union Européenne, dans son règlement 833/2014 en son article 2 prévoit Russie : « *Il est interdit de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou*

*indirectement, **des biens et technologies à double usage**, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie ou aux fins d'une utilisation dans ce pays, si ces articles sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à un usage militaire ou à un utilisateur final militaire ».*

De même, ce Règlement dispose (article 3.2 et 3.4):

« Une autorisation préalable est nécessaire pour vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, les technologies articles énumérées à l'annexe II, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental ou dans tout autre, si de tels articles équipements ou de telles technologies sont destinés à être utilisés en Russie y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental.

L'annexe II énumère certaines technologies adaptées à l'industrie pétrolière pour inclure certains articles destinés aux catégories énoncées ci-après de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental: a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à en eaux profondes de plus de 150 mètres ; b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans l'Arctique ou les projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie la zone située au nord du cercle arctique; ou c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique; cela ne s'applique pas à l'exploration et à la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole. »

Les activités visées par les mesures de sanction font l'objet soit d'une interdiction absolue, soit d'un régime d'autorisation des autorités compétentes.

Ces autorisations peuvent être spécifiques ou relever d'autorisations générales (les licences).

Au-delà des interdictions, les mesures peuvent consister en des restrictions d'activités : c'est le cas aux U.S. des activités visées au titre de la Secondary Sanction List :

Ainsi il sera par exemple interdit aux personnes U.S. de conclure certaines opérations avec des entreprises russes. Il en va par exemple des entreprises russes qui seraient visées par la Directive 2 :

“...the following activities by a U.S. person or within the United States are prohibited, except to the extent provided by law or unless licensed or otherwise authorized by the Office of Foreign Assets Control:

(1) For new debt issued on or after July 16, 2014 and before November 28, 2017, all transactions in, provision of financing for, and other dealings in new debt of longer than 90 days maturity of persons determined to be subject to this Directive or any earlier version thereof, their property, or their interests in property.

(2) For new debt issued on or after November 28, 2017, all transactions in, provision of financing for, and other dealings in new debt of longer than 60 days maturity of persons determined to be subject to this Directive or any earlier version thereof, their property, or their interests in property.

All other activities with these persons or involving their property or interests in property are permitted, provided such activities are not otherwise prohibited pursuant to Executive Orders 13660, 13661, 13662, or 13685 or any other sanctions program implemented by the Office of Foreign Assets Control.”

3) Personnes et entités :

Dernier volet de la composition des sanctions internationales, qui est en quelque sorte leur incarnation concrète, les sanctions s’appliquent à des personnes physiques ou morales.

Il faut distinguer les Personnes objet de la sanction, c’est-à-dire visées par ces sanctions, d’une part et les ressortissants des pays devant respecter cette sanction.

Sur cette dernière catégorie, il faut être prudent puisque cette catégorie peut être très largement définie. Il en va ainsi de la définition des personnes U.S. :

Exemple :

Voici la définition que donne l’OFAC des U.S. persons :

U.S. persons must comply with OFAC regulations, including all U.S. citizens and permanent resident aliens regardless of where they are located, all persons and entities within the United States, all U.S. incorporated entities and their foreign branches. In the cases of certain programs, foreign subsidiaries owned or controlled by U.S. companies also must comply. Certain programs also require foreign persons in possession of U.S.-origin goods to comply.

https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/sanctions/pages/faq_general.aspx

Les personnes physiques sont généralement nommément désignées et leur situation peut varier de la simple interdiction d’accès à un territoire au blocage de l’ensemble des éléments de leur patrimoine qui tomberait sous le coup de la législation émettrice de la sanction : aux U.S c’est la fameuse catégorie des SDN persons

(« Specially Designated Nationals and Blocked persons » désignées par l'Office of Foreign Assets Control aux Etats Unis).

Il peut par exemple s'agir des membres d'un gouvernement ou de telle ou telle personne qui auraient des fonctions de direction d'entreprises en lien avec l'état (par exemple la désignation d'Alexey Miller, président de Gazprom en tant que personne SDN).

Il peut toutefois, même si cela est plus rare, y avoir des mesures globales ayant un effet sur l'ensemble des ressortissants d'un pays.

Ainsi, par exemple, la législation de l'Union européenne **sur la Corée du Nord** peut s'appliquer dès lors que des ressortissants (qu'ils soient résidents ou non) de ce pays sont impliqués dans une transaction :

L'article 38 du règlement Règlement (UE) 2017/1509 du 30 août 2017, tel que modifié, prévoit ainsi que la simple implication de ressortissants justifie une fouille de toute cargaison dans laquelle « *des ressortissants de ce pays ou des personnes ou entités agissant pour leur compte ont servi d'intermédiaires ou de courtiers* ».

En ce qui concerne l'Iran, le BIS (Bureau of Industry and Security) U.S. prend en effet en compte la simple nationalité iranienne pour interdire l'exportation de certains biens régulés à des personnes de nationalité iranienne.

En dehors de ce cas, les cas d'interdictions de relations commerciales entre personnes U.S et Iraniens nationaux ne visent exclusivement que **les iraniens nationaux résidents** en Iran.

Ainsi, on voit qu'en fonction du curseur qui sera mis sur chacun de ces éléments : pays, Activités, personnes la mesure de sanction restreindra ou empêchera toute relation avec une entité ou personne visée par une mesure de sanction.

En ce qui concerne les personnes morales : une mesure de gel des fonds et ressources économiques s'appliquera dès lors que la personne ou l'entité est propriétaire de ces fonds et ressources économiques, tout comme leur simple possession. En ce qui concerne le contrôle de ces fonds et ressources économiques, ce sont les notions de droit des sociétés comme en France les article 233-1 et suivants du code de commerce qui vont l'établir.

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/425399>

Aux U.S. l'OFAC applique pour ces notions la règle des 50 % : « The 50 % rule ».

“the property and interests in property of entities directly or indirectly owned 50 percent or more in the aggregate by one or more blocked persons are considered blocked regardless of whether such entities appear on OFAC's Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List) or the annex to an Executive order.”

Parfois les mesure d'interdiction vont jusqu'à interdire une participation même infime dans les sociétés ciblées (c'est le cas de la législation U.S. qui interdit toute participation dans des sociétés Iraniennes).

A RETENIR : une mesure de sanction concerne toujours un pays ou une certaine zone géographique, elle vise certaines personnes ou entités pour certaines activités.

* *
*