

N° 17

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 octobre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'extraterritorialité des sanctions américaines,*

Par M. Philippe BONNECARRÈRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UN CONTEXTE DE RELATIONS TRANSATLANTIQUES EN CRISE</b> .....	7
<b>A. UNE UNION EUROPÉENNE QUI VEUT FAIRE LE CHOIX DE LA SOUVERAINETÉ</b> .....	7
<b>B. LE RETRAIT UNILATÉRAL DES ÉTATS-UNIS DE L' ACCORD SUR LE NUCLEAIRE IRANIEN : UN ENJEU TANT GÉOSTRATÉGIQUE QU'ÉCONOMIQUE, QUI MET AU DÉFI L'INDÉPENDANCE DIPLOMATIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	7
<b>C. LA REMISE EN VIGUEUR PAR L' ADMINISTRATION AMÉRICAINE DES SANCTIONS EXTRATERRITORIALES SECONDAIRES</b> .....	9
<b>D. LE DIFFICILE EXERCICE DE L'ÉVALUATION DE « CONFORMITÉ » IMPOSÉ AUX ENTREPRISES EUROPÉENNES</b> .....	11
<b>II. QUELS MOYENS D'ACTION POUR L'UNION EUROPÉENNE ?</b> .....	13
<b>A. DES PREMIÈRES INITIATIVES EUROPÉENNES RAPIDEMENT ÉCARTÉES OU ABANDONNÉES</b> .....	13
1. <i>Le recours à la Banque européenne d'investissement (BEI)</i> .....	13
2. <i>Les demandes d'exemption formulées par les gouvernements des E3/UE – Allemagne, France, Royaume-Uni et la Haute représentante</i> .....	13
3. <i>Le risque des transferts bancaires vers la Banque centrale d'Iran</i> .....	14
<b>B. L'OMC : UNE VOIE DE RECOURS AUSSI FRAGILE QUE L'ORGANISATION ELLE-MÊME</b> .....	15
<b>C. LE RÈGLEMENT DE BLOCAGE DE 1996 : UN INSTRUMENT DE LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE POUR BLOQUER LES EFFETS, SUR LE TERRITOIRE EUROPÉEN, DES DÉCISIONS AMÉRICAINES DE BOYCOTT</b> .....	18
1. <i>La neutralisation des effets, dans l'Union, des sanctions américaines sur les opérateurs de l'Union</i> .....	19
2. <i>Un bouclier dont l'efficacité apparaît limitée</i> .....	20
<b>D. CRÉER DES CANAUX FINANCIERS SÉCURISÉS</b> .....	23
1. <i>La menace d'une déconnexion de SWIFT de la Banque centrale d'Iran et des banques iraniennes et la négociation d'une exemption « humanitaire »</i> .....	23
2. <i>Le projet de plateforme comptable autonome</i> .....	24
<b>E. UNE AMBITION DE LONG TERME : QUE L'EURO SUPPLÉE LE DOLLAR COMME DEVISE DOMINANTE DANS LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX</b> .....	25
<b>CONCLUSION</b> .....	27

---

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	45
<b>ANNEXE</b> .....	47

---

## AVANT-PROPOS

L'effet extraterritorial de sanctions économiques et commerciales édictées par les États-Unis est, depuis de nombreuses années, un double défi lancé à l'indépendance diplomatique et économique de l'Union européenne et de ses États membres.

L'édition de sanctions commerciales à l'égard d'un État coupable de violation du droit international ou de soutien explicite à des organisations terroristes fait partie des actions diplomatiques coercitives auxquelles l'ONU, l'Union européenne elle-même, les États-Unis, ensemble ou séparément, ont déjà recours. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, on citera les sanctions américaines et européennes prises à l'égard de la Russie après l'annexion par celle-ci de la Crimée et son implication dans le conflit à l'est de l'Ukraine.

Ainsi en était-il aussi des sanctions prises à l'égard de l'Iran par l'Union européenne jusqu'en 2016, en particulier au vu du programme nucléaire militaire que ce pays avait engagé, ou des violations répétées des droits de l'Homme.

L'effet délibérément extraterritorial donné à ces sanctions reste cependant la spécificité de la démarche américaine en la matière depuis l'adoption, en 1996, des lois Helms-Burton et d'Amato, visant les transactions commerciales réalisées respectivement avec Cuba, la Libye et l'Iran.

Des multiples facettes de l'extraterritorialité de lois américaines, en particulier les lois anticorruption ou certaines règles fiscales - avec la question des « américains accidentels »<sup>1</sup>, le présent rapport se concentrera sur la question des sanctions économiques et financières, sanctions « secondaires » qui s'appliquent aux opérateurs non américains opérant hors du territoire des États-Unis s'ils ne respectent pas les règles de boycott édictées par ce pays contre un État tiers.

À la demande de M. Gérard Larcher, président du Sénat, une table ronde a déjà été organisée le 18 juillet 2018 par la commission des affaires européennes<sup>2</sup>.

Le présent rapport se concentrera sur l'actualité de ce sujet après la décision américaine de réimposer des sanctions économiques et commerciales secondaires à l'Iran, une fois décidé le retrait unilatéral des

---

<sup>1</sup> Voir sur ces sujets le rapport très complet sur l'extraterritorialité de la législation américaine des députés Karin Berger et Pierre Lellouche, rapport d'information Assemblée nationale n° 4082 du 5 octobre 2016, ainsi que la résolution du Sénat sur les « américains accidentels » (num 102 du 15 mai 2018 - 2017-2018).

<sup>2</sup> Le compte rendu de cette table ronde figure en annexe du présent rapport.

États-Unis de l'accord nucléaire (*Joint comprehensive plan of action*), conclu en juillet 2015.

En l'espèce, l'enjeu est doublement stratégique. D'abord pour la souveraineté économique et commerciale de l'Europe : ses entreprises, grands groupes ou PME, ses établissements financiers, se voient contraints de se retirer d'Iran en y abandonnant des marchés ou d'y interrompre des projets, sauf à encourir des pénalités financières et/ou des représailles aux États-Unis sur les actifs qu'elles y détiennent, ou sur les activités qu'elles y conduisent.

C'est ensuite, voire surtout, un enjeu de souveraineté diplomatique. L'accord nucléaire a été conclu entre, d'une part, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Russie, la Chine et les États-Unis, et l'Iran d'autre part, « avec l'aide de la haute représentante de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité ». Certes perfectible, cet accord reste un instrument politique essentiel pour le gel du programme nucléaire militaire iranien. Le retrait unilatéral des États-Unis ne doit pas contraindre les autres parties à s'aligner sur une analyse américaine dont la finalité engage les seuls États-Unis. Or, sa mise en œuvre effective suppose que chaque partie s'acquitte loyalement de ses engagements : ceux qui concernent l'Iran, comme les contreparties qui lui ont été promises par les cosignataires, dont la levée des sanctions commerciales.

La réimposition des sanctions secondaires américaines vise délibérément à réduire à néant l'ensemble de l'édifice. À l'heure d'une aspiration croissante à un exercice légitime de son autonomie et de sa souveraineté, l'Union européenne doit exploiter toutes les options possibles pour enrayer l'impact de ces décisions.

L'enjeu ne concerne pas seulement l'Iran. Ainsi, si à ce jour l'Union européenne et les États-Unis ont décidé conjointement en 2014 certaines sanctions économiques à l'encontre de la Russie après l'annexion de la Crimée par ce pays et son implication sur le territoire ukrainien, les États-Unis pourraient prochainement, pour des motifs politiques qui leur sont propres, en édicter de nouvelles, allant au-delà de ce que l'Union européenne a décidé<sup>1</sup>.

L'exercice est cependant, pour l'Union européenne et ses acteurs économiques, juridiquement et économiquement délicat et suppose, compte tenu de l'enjeu, un engagement et une détermination politiques inédits de la part de l'Union et de ses États membres vis-à-vis d'un grand pays ami, mais

---

<sup>1</sup> *D'ores et déjà, les autorités américaines menacent de sanctions les entreprises européennes (dont le groupe français Engie) impliquées dans le projet Nordstream 2 destiné à acheminer du gaz russe vers l'Europe via l'Allemagne, au motif que ce gazoduc pourrait « saper la stabilité et la sécurité énergétique en Europe en offrant à la Russie un nouvel outil de pression politique sur les pays européens. »*

---

dont l'actuelle gouvernance ne semble plus vraiment en faire un allié fiable ni un partenaire loyal.

## I. UN CONTEXTE DE RELATIONS TRANSATLANTIQUES EN CRISE

### A. UNE UNION EUROPÉENNE QUI VEUT FAIRE LE CHOIX DE LA SOUVERAINETÉ

L'accession de Donald Trump à la Présidence des États-Unis a initié entre ces derniers et l'Europe une multitude de ruptures qui fragilisent durablement l'alliance traditionnelle entre les deux rives de l'Atlantique. Qu'il s'agisse de la relation de sécurité au sein de l'OTAN, de la remise en cause du multilatéralisme, en particulier dans le cadre de l'OMC, des attaques portées contre la Cour pénale internationale, ou du retrait unilatéral de l'Accord de Paris. S'y sont ajoutées les décisions américaines d'augmenter les droits de douane à l'importation d'aluminium et d'aciers européens, et alors même que d'autres actions de même nature restent envisagées, en particulier sur le secteur automobile.

Cette succession de contentieux a créé au sein de l'Union un climat nouveau et une reconsidération générale de la relation États-Unis/Europe telle qu'elle était installée depuis l'après-guerre. L'Allemagne elle-même, qui a toujours fondé sa propre diplomatie sur une relation politique étroite avec les États-Unis, a pris acte de cette nouvelle donne : pour la Chancelière allemande, « *la relation transatlantique est en train de changer et l'Europe doit prendre son destin en main* ».

L'affirmation d'une nécessaire souveraineté européenne qui émergeait déjà s'est ainsi trouvée d'autant plus justifiée. De l'autonomie stratégique qui a guidé, à partir du printemps 2016, la mise en place des différents outils d'une nouvelle défense européenne à la souveraineté économique appelée récemment de ses vœux par le président de la Commission européenne, en passant par une politique commerciale plus protectrice et réactive, c'est un positionnement nouveau de l'Union européenne sur la scène internationale qui, progressivement, se fait jour.

### B. LE RETRAIT UNILATÉRAL DES ÉTATS-UNIS DE L'ACCORD SUR LE NUCLÉAIRE IRANIEN : UN ENJEU TANT GÉOSTRATÉGIQUE QU'ÉCONOMIQUE, QUI MET AU DÉFI L'INDÉPENDANCE DIPLOMATIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 8 mai 2018, le Président des États-Unis a décidé de mettre un terme à la participation des États-Unis à l'accord sur le nucléaire iranien, le « plan d'action global » (*Joint Comprehensive Plan of Action*) du 14 juillet 2015.

---

Corrélativement, il a été décidé par l'administration américaine de réimposer toutes les sanctions qui avaient été levées dans le cadre du JCPoA dans un délai maximum de 180 jours à compter du 8 mai 2018.

L'objectif affiché par le Président des États-Unis est d'« *exercer une pression financière sur le régime iranien en vue d'une solution globale et durable à toutes les menaces exercées par ce pays : développement et prolifération balistique, agressions régionales, soutien aux groupes terroristes, activités pernicieuses des membres des Gardiens de la révolution et de ses auxiliaires* ».

Cet accord nucléaire (*nuclear « deal »*) a été conclu le 14 juillet 2015 entre, d'une part, trois États membres de l'Union européenne (E3/UE) – Royaume-Uni, Allemagne, France –, plus la Chine, la Russie, les États-Unis et l'Iran, d'autre part. Il ne s'agit pas d'un « traité » à proprement parler – il n'y a eu ni « signature » ni ratification – mais d'un accord politique, endossé à l'unanimité par la résolution 2231 du Conseil de sécurité le 20 juillet 2015. L'essentiel des sanctions a été levé le 16 janvier 2016, date référence de mise en œuvre de l'accord.

Schématiquement, l'accord encadre et restreint les capacités nucléaires iraniennes (enrichissement, stocks d'uranium enrichi, retraitement). Il interdit pour 15 ans certaines activités liées à une militarisation de l'arme nucléaire. L'accord prévoit également un mécanisme de transparence renforcé et de vérification exigeante par l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique).

En contrepartie des engagements de l'Iran, et si ceux-ci sont scrupuleusement respectés, les autres parties s'engagent à lever les sanctions imposées jusqu'alors, quitte à les réimposer automatiquement en cas de non-respect par l'Iran de ses obligations.

*« Les engagements de l'Iran sont obligatoires : leur violation entraînera un retour automatique des sanctions. Ce principe du retour automatique (...) vaut à la fois pour les sanctions du Conseil de sécurité et celles adoptées par l'Union européenne et les États-Unis. Si un des États du P5 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité) +1 (États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni, Allemagne) estime que l'Iran ne remplit pas ses obligations et que celui-ci ne fournit pas d'explication crédible, cet État pourra provoquer un vote du Conseil de sécurité sur un projet de résolution réaffirmant la levée des sanctions de l'ONU ; en opposant son propre veto, il obtiendra alors à coup sûr le rétablissement des sanctions. »<sup>1</sup>*

Au niveau de l'Union européenne, les 28 États-membres s'engagent « à réintroduire toutes les mesures qui ont été levées si l'Iran n'a pas respecté ses obligations et si la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les trois parties européennes à l'accord (France, Royaume-Uni, Allemagne) le recommandent ».

---

<sup>1</sup> Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.



---

Dans le cadre de cet accord, la levée des sanctions économiques et financières concerne celles qu'avaient adoptées l'Union européenne et les États-Unis, pour l'essentiel après 2010, sur une base autonome. Elles visent les secteurs financier, de l'énergie et des transports iraniens. Elles devaient levées aussitôt que l'Iran aura mis en œuvre l'ensemble de ses engagements nucléaires et que l'AIEA l'aura vérifié. La levée de ces sanctions a été effective au 16 janvier 2016.

Pour l'Union européenne, l'enjeu est donc aussi celui de sa souveraineté diplomatique. Le jour même de la décision américaine de retrait, les chefs d'État et de gouvernement de France, Allemagne et Royaume-Uni (E3/UE) ont déclaré : « Ensemble, nous soulignons notre engagement continu en faveur du JCPOA. Cet accord revêt une importance particulière pour notre sécurité partagée. Nous rappelons que le JCPOA a été entériné à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations unies dans la résolution 2231. Cette résolution demeure le cadre international juridiquement contraignant pour la résolution des différends liés au programme nucléaire iranien. Nous appelons toutes les parties à continuer de souscrire à sa pleine mise en œuvre, et à agir dans un esprit de responsabilité<sup>1</sup>. »

Les ministres des affaires étrangères des Vingt-huit, le 15 mai 2018, soit moins d'une semaine après la décision américaine, se sont également engagés, avec leur homologue iranien, à sauver l'accord nucléaire, la Haute représentante déclarant : « Nous cherchons des solutions pratiques pour permettre à l'Iran de continuer ses ventes de pétrole et de gaz, poursuivre ses transactions bancaires, maintenir les liaisons aériennes et maritimes, lui assurer des crédits à l'exportation et faciliter les investissements ».

### **C. LA REMISE EN VIGUEUR PAR L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE DES SANCTIONS EXTRATERRITORIALES SECONDAIRES**

Globalement, on peut identifier quatre ensembles de mesures liées à l'imposition des sanctions secondaires américaines :

- Les 4 dérogations de 2016 suspendant les sanctions législatives sont d'ores et déjà abrogées :

Les mesures législatives ainsi rétablies concernent les interdictions qui visent : **le secteur iranien des transports** (ports, transport maritime, construction maritime, sociétés appartenant à ce secteur) ; **le secteur iranien de l'énergie** (transactions de pétrole et de produits pétrochimiques, sociétés appartenant à ce secteur, sanctions financières visant les pays ne réduisant pas leurs importations de pétrole iranien) ; la **fourniture de services de messagerie financières** (comme la messagerie SWIFT) à des banques iraniennes sanctionnées ; la **fourniture de services d'assurance et de**

---

<sup>1</sup> Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

**réassurance** liés à des transactions intervenant dans les secteurs précédemment cités.

L'administration américaine a prévu une période transitoire de 180 jours, s'achevant **le 4 novembre 2018**, pour permettre aux sociétés impliquées dans ces différents secteurs, d'interrompre progressivement leurs activités.

- Les mesures relevant de décrets exécutifs (*executive orders*) seront remises en vigueur par un nouveau décret exécutif

Le mémorandum présidentiel du 8 mai 2018 a demandé à l'administration de préparer la réimposition de l'ensemble des mesures prévues par ces différents décrets qui concernent les activités suivantes : **l'acquisition par le gouvernement iranien de devises en dollars** ; les transactions de et vers l'Iran concernant **l'or et les métaux précieux**, ainsi que la **vente directe ou indirecte** de métaux bruts ou semi-finis ; l'acquisition de **devises iraniennes** et le **maintien de fonds et de comptes libellés en rials hors du territoire iranien** ; **l'acquisition de titres de dette souveraine iranienne** ; les transactions impliquant le **secteur automobile iranien**.

La plupart de ces dispositions a été réimposée progressivement par les États-Unis le 6 août 2018.

- Toutes les mesures individuelles visant des entités et individus iraniens sont rétablies.

L'ensemble des entités et individus retirés de la liste SDN (*List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons*) au moment de l'entrée en vigueur du JCPoA seront progressivement remis sur la liste. Beaucoup **d'acteurs iraniens du domaine bancaire et financier sont concernés et en particulier la Banque centrale d'Iran**. En application de la loi de 2010 dite CISADA (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*), les **établissements non américains** faisant des transactions financières avec ces personnes sur SDN encourent de **lourdes sanctions**.

Toutes les désignations individuelles devront être remises en vigueur dans un délai de 180 jours, au plus tard le 4 novembre 2018.

- Enfin, l'administration américaine va revenir sur les licences délivrées par l'administration en vertu du JCPoA à partir de 2016

Pour la France, le principal secteur concerné par l'abrogation de ces licences est celui de **l'aéronautique civile**. L'administration américaine a en effet annoncé la suspension des deux documents cadres permettant l'exportation vers l'Iran d'aéronefs civils sur la base desquels des licences individuelles avaient été délivrées depuis janvier 2016 à Airbus et ATR.

L'ensemble de ces sanctions sont instruites et mises en œuvre par le Département du Trésor et plus particulièrement par l'OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) qui en constitue là le « bras armé ».

---

**D. LE DIFFICILE EXERCICE DE L'ÉVALUATION DE « CONFORMITÉ »  
IMPOSÉ AUX ENTREPRISES EUROPÉENNES**

Les sanctions secondaires s'appliquent à des opérateurs non américains qui auront des relations économiques ou financières avec l'Iran dans les secteurs sanctionnés.

La sanction est possible dès lors que ces opérateurs ont recours au dollar dans la mesure où la compensation finale de l'opération est effectuée sur le territoire américain, ou qu'ils utilisent des messageries financières sur un routeur américain ; si ces opérations impliquent - de près ou de loin - une « *US person* » à quelque phase de son déroulement, voire si elles sont susceptibles de « provoquer » qu'une « *US person* » soit, à un moment donné, impliquée contre son gré dans le déroulement d'une opération avec un partenaire public ou privé iranien, dans des secteurs couverts par les sanctions américaines.

Ces larges critères de « rattachement » au territoire américain pour incriminer et sanctionner les auteurs non américains d'une opération qui ne se déroule pas sur le territoire américain sont évidemment de nature à inciter nombre d'entreprises non américaines, mais ayant des intérêts économiques et commerciaux ou des actifs aux États-Unis, à se mettre immédiatement en conformité.

Cette démarche implique aussi, pour les entreprises européennes désireuses de poursuivre leur activité en Iran, ou en lien avec l'Iran, de consacrer des personnels et du temps à des **études préalables de conformité**, dans l'entrelacs de la législation américaine, - l'OFAC n'entend pas être un interlocuteur facilitateur sur cette problématique - pour savoir si une opération risque ou non de tomber sous le coup des sanctions secondaires. Beaucoup d'entre elles, dans le doute, préfèrent donc renoncer et se retirer du marché iranien, surtout lorsqu'elles ont des intérêts industriels ou commerciaux sur le territoire américain. Il serait utile **qu'une structure européenne ad hoc** soit installée, soit auprès de la Commission, soit du Service européen d'action extérieure (SEAE), auprès de laquelle les entreprises - en particulier les PME désireuses de travailler avec l'Iran ou dans ce pays, mais aussi avec d'autres pays objets de sanctions américaines mais pas européennes- pourraient bénéficier d'une expertise et de conseils juridiques sur les contraintes de conformité édictées par l'OFAC.



---

## II. QUELS MOYENS D'ACTION POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

### A. DES PREMIÈRES INITIATIVES EUROPÉENNES RAPIDEMENT ÉCARTÉES OU ABANDONNÉES

#### 1. Le recours à la Banque européenne d'investissement (BEI)

L'Union européenne a indiqué, rapidement après le retrait américain du 8 mai, « avoir lancé le processus formel qui lèvera les obstacles juridiques empêchant la Banque européenne d'investissement (BEI) de décider, dans le cadre de la garantie budgétaire de l'UE, de financer des activités en dehors de l'Union européenne, en Iran. Cela permettra à la BEI de soutenir les investissements européens en Iran, ce qui pourrait être utile, en particulier, pour les petites et moyennes entreprises ».

Cependant, le Président de la BEI, M. Werner Hoyer, a rapidement fait savoir qu'il ne pourrait se ranger à une telle démarche. Tout en soutenant les efforts de l'Union européenne pour sauver l'accord sur le contrôle du programme nucléaire iranien de 2015, la BEI « ne pouvait pas jouer un rôle actif » en Iran. À ses yeux, une coopération avec l'Iran menacerait sa capacité à lever des fonds sur les marchés américains et se traduirait par des conséquences durables pour ses activités.

#### 2. Les demandes d'exemption formulées par les gouvernements des E3/UE - Allemagne, France, Royaume-Uni et la Haute représentante

Au nom des intérêts de sécurité de l'Europe auxquels une application rigoureuse et vérifiée du JCPoA, ces gouvernements demandaient à l'administration américaine :

- de ne pas appliquer leurs sanctions secondaires aux entreprises qui avaient initié ou conclu leurs contrats après la mise en œuvre du JCPoA (16 janvier 2016) ;

- de confirmer publiquement les domaines d'activité qui ne sont pas soumis aux sanctions secondaires tels que médicaments, matériels de santé ; garantir des exemptions dans les secteurs clés, en particulier ceux de l'énergie, automobile, aviation civile et infrastructures ;

- de garantir des exemptions permettant de maintenir des canaux de financement et des canaux bancaires avec l'Iran ; cela inclut en particulier le maintien de liens avec la Banque centrale d'Iran et avec les autres banques iraniennes qui ne sont pas sous le coup de sanctions européennes, ainsi que la présentation des services de messagerie financière SWIFT avec ces banques ;

- de garantir une extension et une adaptation des délais d'extinction des activités permettant aux entreprises, qui pourraient choisir de quitter l'Iran, de clore leurs projets dans de bonnes conditions ;
- de prolonger la « License H » permettant aux filiales étrangères de firmes américaines de poursuivre leurs activités ;
- de réaffirmer l'exemption des comptes bancaires des ambassades.

Le 16 juillet, le secrétaire d'État américain, M. Pompeo, a rejeté ces demandes en bloc. Ces sanctions ne seraient pas allégées avant que puisse être constaté « *un changement tangible, démontrable et durable de la politique iranienne* ».

### **3. Le risque des transferts bancaires vers la Banque centrale d'Iran**

La Commission a également encouragé les États membres à examiner la possibilité de transferts bancaires ponctuels vers la Banque centrale d'Iran. « *Ce mode opératoire pourrait aider les autorités iraniennes à percevoir leurs recettes liées au pétrole, en particulier dans le cas où des sanctions américaines viseraient les entités de l'UE impliquées dans des transactions pétrolières avec l'Iran.* »

En réalité, le canal des banques commerciales européennes ne semble pas réaliste dans la mesure où il était déjà quasi inexistant avant même la sortie américaine de l'accord de Vienne, la plupart des grandes banques refusant déjà de prendre le risque d'exécuter des transactions impliquant un partenaire iranien de peur d'être sanctionnées<sup>1</sup>.

C'est ce constat qui avait conduit la banque publique de développement française, Bpifrance, qui n'a pas de licence bancaire aux États-Unis, à travailler pendant deux ans à la mise en place d'une structure de cantonnement robuste qui permette d'isoler des actifs dédiés et puisse consentir dans ce cadre un crédit export à une banque iranienne mais la réactivation des sanctions secondaire prive d'intérêt ce projet car elle aggrave le risque<sup>2</sup>.

Quant à l'implication des banques centrales, elle ne semble pas davantage envisageable dans la mesure où elles sont notamment assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du

---

<sup>1</sup> Les petites banques dépourvues d'actifs aux États-Unis, comme certaines banques des länder allemands, auraient pu envisager d'intervenir mais outre le fait que leur back office est généralement dépendant de plus grands établissements qui n'entendent pas poursuivre leurs activités en direction de l'Iran, il faudrait qu'elles puissent rester connectées aux systèmes de paiement et continuer à trouver des contreparties pour leurs opérations.

<sup>2</sup> Voir en annexe l'intervention de Mme Karine Demonet (Bpifrance), lors de la table ronde organisée le 18 juillet 2018, qui a indiqué que le projet avait été abandonné, la réactivation des sanctions secondaires constituant une menace directe pour un établissement qui se finance pour partie en dollar, a des collaborateurs américains et des collaborateurs qui se déplacent aux États-Unis, puisse consentir dans ce cadre un crédit export à une banque iranienne.

---

terrorisme. Dans l'absolu, une banque centrale pourrait être sanctionnée si elle contournait ouvertement les sanctions américaines, lesquelles sont potentiellement importantes si la banque centrale en cause dispose de larges capacités. Pour la Banque de France, par exemple, cela pourrait concerner ses réserves de change en dollar ou les avoirs en dollar qui lui sont confiés par des tiers.

Même si les immunités dont bénéficient les réserves de change empêchent toute sanction financière, se poserait toujours la question des représailles qu'elle pourrait subir par l'interruption des services de conservation que rend la Réserve fédérale ou en se voyant empêchée de détenir ses espèces et titres à la Réserve fédérale.

#### **B. L'OMC : UNE VOIE DE RECOURS AUSSI FRAGILE QUE L'ORGANISATION ELLE-MÊME**

Les sanctions commerciales extraterritoriales et même le principe de « boycott » ne sont pas mentionnés dans le GATT. Pourtant, en ce qu'elles constituent des restrictions à la liberté des échanges, une mise en cause de la clause de la nation la plus favorisée, une atteinte à la liberté de transit, une discrimination commerciale, ou une rupture par exemple des engagements du pays concerné dans l'Accord sur les marchés publics, les sanctions secondaires – donc extraterritoriales – sont *a priori* contraires aux règles du GATT, portées et mises en œuvre par l'OMC.

C'est d'ailleurs sur cette base qu'en 1996, après le vote de la loi Helms-Burton établissant des sanctions secondaires à l'égard d'opérateurs commerçant avec Cuba, l'Union européenne (alors « Communautés européennes ») avait (parallèlement à l'adoption du règlement dit « de blocage ») engagé une procédure devant l'OMC tendant à faire reconnaître la non-conformité de cette législation avec les règles du GATT.

Les Communautés européennes faisaient valoir en particulier que les dispositions de cette loi étaient incompatibles avec de multiples règles du GATT : principe d'élimination générale des restrictions quantitatives et de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives, liberté de transit, ainsi qu'avec les dispositions de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) prévoyant qu'un membre de l'OMC n'appliquera pas de « *restrictions aux transferts et paiements internationaux concernant les transactions courantes ayant un rapport avec ses engagements spécifiques* ». Elles contrevenaient également au principe de la nation la plus favorisée, au droit d'accès aux marchés et à la règle du « traitement national » de l'AGCS.

La décision du Président américain de l'époque, M. Bill Clinton, de suspendre ces sanctions secondaires – suspension régulièrement renouvelée depuis – n'a pas permis de pousser la requête européenne au bout de sa logique qui aurait peut-être permis à l'organe de règlement des différends d'élaborer une jurisprudence en la matière.

En l'absence d'une telle jurisprudence, plusieurs incertitudes se présentent à l'analyse. Le fait que l'Iran n'est pas membre de l'OMC doit d'abord être pris en compte, même si le contentieux lié à l'extraterritorialité des sanctions met en présence les États-Unis face à l'Union européenne mais, en fait, au reste du monde.

**- La réserve de sécurité nationale et de protection des « intérêts essentiels de sécurité » prévue à l'article XXI du GATT**

Même si cette notion est en elle-même extrêmement vaste et susceptible de couvrir un large spectre de menaces, l'article XXI b) en énumère trois, chacune d'elles étant susceptible d'être sur-interprétée par un État membre de l'organisation - en l'occurrence les États-Unis - pour justifier ses décisions unilatérales de sanctions secondaires<sup>1</sup>.

**Article XXI : Exceptions concernant la sécurité**

Aucune disposition du présent Accord ne sera interprétée

a) comme imposant à une partie contractante l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ;

b) ou comme **empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité :**

i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication ;

ii) se rapportant au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées ;

iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale ;

c) ou comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

<sup>1</sup> Dans plusieurs mois, l'organe de règlement des différends de l'OMC aura à se prononcer sur ce sujet de l'exception de sécurité. En effet, À la demande du Qatar, l'Organe de règlement des différends a décidé le 22 novembre 2017 d'établir un groupe spécial chargé d'examiner les mesures de blocus imposées par les Émirats arabes unis à l'égard du Qatar qui affectent le commerce des marchandises et des services et la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI). Les Émirats arabes unis font valoir de leur côté que ces mesures ont été pris sur la base de considérations de sécurité, arguant de soutien qatari au terrorisme.



---

### **- La réticence de l'OMC à statuer sur des questions politiques et diplomatiques**

La philosophie de l'Organisation et de son système de règlement des différends la pousse à se focaliser sur la mise en œuvre de règles qui ne relèvent que de seules justifications économiques ou commerciales.

Les débats préalables à l'accession de l'Arabie saoudite à l'OMC – devenue en 2005 son 149<sup>e</sup> membre – sont instructifs à cet égard. Ce pays, en application d'une décision de la Ligue arabe, avait, dès 1947, avec d'autres pays arabes, décidé des boycotts primaire, secondaire et tertiaire à l'égard d'Israël. Le boycott primaire visait l'entrée directe de biens et services israéliens en Arabie saoudite, les boycotts secondaire et tertiaire – s'apparentant aux sanctions secondaires – étant applicables à des opérateurs de pays tiers en relations d'affaires commerciales avec Israël, ces opérateurs étant alors interdits d'activités en Arabie saoudite ou exclus des relations commerciales avec ce pays<sup>1</sup>.

Les règles de l'OMC n'excluent pas l'hypothèse qu'un pays candidat ou membre de l'OMC puisse décider de ne pas entretenir des relations commerciales directes avec un pays membre (boycott primaire) (cf. Article XXXV<sup>2</sup>). Cette formulation laisse sous-entendre *a contrario* qu'un boycott secondaire ou tertiaire est en contradiction avec cette règle du GATT.

L'accession de l'Arabie saoudite a donc été conditionnée, notamment sur l'insistance des États-Unis, à l'abandon effectif de ces boycotts secondaire ou tertiaire, considérés comme incompatibles avec les règles du GATT. Le souhait de ce pays d'adhérer à l'OMC l'a finalement conduit à laisser de côté l'argument de « l'intérêt essentiel de sécurité » qui d'après lui justifiait ces boycotts.

Enfin, il semble acquis à l'OMC que le pays qui invoque l'article XXI est seul juge de ce qui constitue ou non une menace à ses « intérêts essentiels de sécurité ». Ni l'Arabie saoudite, ni les États-Unis dans le cadre de la législation Helms-Burton, ne considéraient que cette appréciation puisse

---

<sup>1</sup> C'est aussi dans ce contexte qu'en 1976 et 1977, les États-Unis ont adopté des législations équivalant à des « règlements de blocage » de ce boycott saoudien (Export Administration regulations). Elles interdisaient aux entreprises américaines de se conformer à l'interdiction saoudienne de commercer avec Israël. Cette réglementation avait pour but « d'empêcher les entreprises américaines d'être utilisées pour appliquer les politiques étrangères d'autres nations, qui vont à l'encontre de la diplomatie des États-Unis » (département du commerce des États-Unis).

<sup>2</sup> Article XXXV: Non-application de l'Accord entre des parties contractantes.

1. Le présent Accord, (...), ne s'appliquera pas entre une partie contractante et une autre partie contractante

a) si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles,

b) et si l'une des deux ne consent pas à cette application au moment où l'une d'elles devient partie contractante.

(...)

relever d'un quelconque organe de l'OMC. Les États-Unis ont d'emblée écarté toute compétence d'un « panel » OMC sur le sujet<sup>1</sup>.

Juridiquement et « philosophiquement » contraires aux dispositions du GATT destinées à favoriser des échanges commerciaux régulés, les sanctions secondaires, fondées sur la notion d'intérêts de sécurité que l'OMC s'interdit d'évaluer, ont cependant peu de chances d'être utilement contestées dans le cadre de l'OMC.

De surcroît, l'actuelle marginalisation de l'OMC la place dans une situation délicate quant à sa capacité à évaluer – *a fortiori* à sanctionner – les démarches très « politiques » de tel ou tel de ses États membres. Elle est contestée violemment par les États-Unis, confrontée à l'échec de sa dernière conférence ministérielle de Buenos Aires et objet de négociations sur sa nécessaire réforme.

Ce canal, comme éventuel recours de l'Union européenne contre les sanctions extraterritoriales des États-Unis, semble donc aujourd'hui peu opérationnel.

### **C. LE RÈGLEMENT DE BLOCAGE DE 1996 : UN INSTRUMENT DE LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE POUR BLOQUER LES EFFETS, SUR LE TERRITOIRE EUROPÉEN, DES DÉCISIONS AMÉRICAINES DE BOYCOTT**

Un règlement dit « de blocage »<sup>2</sup> a été adopté en 1996 en vue d'assurer une protection de « l'ordre juridique établi » et des « intérêts de la Communauté »<sup>3</sup> contre l'application extraterritoriale de deux lois américaines de 1996 : la loi dite « Helms-Burton »<sup>4</sup>, renforçant l'embargo contre Cuba initié en 1993, et la loi dite « D'Amato-Kennedy »<sup>5</sup> interdisant les investissements dans le pétrole et le gaz iranien et libyen. En 1996, le

---

<sup>1</sup> Un ancien ambassadeur (1989-1992) des États-Unis en Arabie saoudite, M. Charles Friedman, déclarait dans un débat sur l'accession de l'Arabie saoudite à l'OMC : « L'une des grandes ironies du moment est que les États-Unis, qui se sont pendant si longtemps opposés aux boycotts secondaires, en sont devenus le premier utilisateur. Comme pour l'Iran par exemple auquel les États-Unis ont imposé des sanctions unilatérales, où nous pénalisons quiconque veut commercer avec ce pays, sans aucune base légale internationale pour le faire. Ainsi, ce principe que nous défendions autrefois avec tant de vigueur, nous le violons systématiquement. » Middle East Policy Council 23 janvier 2006.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant.

<sup>3</sup> Les intérêts de la Communauté susceptibles d'être lésés sont décrits dans l'annexe du règlement.

<sup>4</sup> Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act de 1996, auquel s'ajoutent les dispositions du code fédéral (CFR) sur le contrôle des avoirs cubains.

<sup>5</sup> Iran and Libyan Sanctions Act of 1996.

---

Canada<sup>1</sup> et le Mexique, partenaires des États-Unis au sein de l'ALENA, ont également adopté des lois de blocage<sup>2</sup>.

À la suite de l'annonce faite par les États-Unis, le 8 mai 2018, qu'ils levaient la suspension de leurs mesures restrictives nationales à l'égard de l'Iran, et considérant que « *par leur application extraterritoriale, ces instruments violent le droit international* »<sup>3</sup>, le processus de mise à jour de l'annexe du règlement a été engagé le 6 juin 2018. Les États membres et le Parlement européen ayant fait savoir qu'ils ne formulaient pas d'objection, cette mise à jour par un acte délégué de la Commission<sup>4</sup> est entrée en vigueur le 7 août 2018<sup>5</sup>. Le même jour, la Commission a publié une note d'orientation sur l'adoption de l'actualisation de la loi de blocage, sous forme de questions/réponses, à destination des opérateurs économiques.

### **1. La neutralisation des effets, dans l'Union, des sanctions américaines sur les opérateurs de l'Union**

Le règlement est destiné à neutraliser, bloquer ou contrecarrer les effets extraterritoriaux, au sein de l'Union européenne, des législations américaines de sanction, dont la liste est annexée, et des actions fondées sur celles-ci ou en découlant, lorsqu'il est porté atteinte, de ce fait, aux intérêts des entreprises établies dans l'Union européenne et des citoyens et résidents européens qui effectuent des opérations de commerce international ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre l'Union européenne et des pays tiers.

#### **- Un dispositif privant d'effets les décisions ou sanctions américaines**

Le règlement de blocage annule l'effet dans l'Union de toute décision judiciaire, sentence arbitrale ou acte ou disposition adoptés en vertu

---

<sup>1</sup> La loi modifiant la loi sur les mesures extraterritoriales étrangères de 1985 prévoyant l'inexécution des décisions américaines de sanction au Canada, la « récupération » et une amende pour les entreprises canadiennes se soumettant volontairement à la loi Helms-Burton.

<sup>2</sup> La loi française dite « de blocage » (loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères) a un objet différent : elle fait interdiction à tout citoyen, résident français ou dirigeant d'une entreprise établie en France de communiquer à des autorités publiques étrangères, les documents ou les renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public.

<sup>3</sup> Considérant 2 du règlement délégué.

<sup>4</sup> Règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018 modifiant l'annexe du règlement (CE) n°2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. Les textes américains ajoutés sont les lois de 2012 prévoyant des sanctions à l'égard de l'Iran et de la Syrie.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 7 du règlement de 1996, la compétence pour ajouter ou supprimer des références revient en effet à la Commission.

de celles-ci en lien avec les lois américaines d'embargo de 2012. Son article 4 interdit en effet la reconnaissance de ces décisions par les autorités nationales, y compris les juridictions, et leur exequatur au sein de l'Union européenne. Ce faisant, il protège pleinement les opérateurs établis dans l'Union européenne ainsi que les citoyens et résidents européens contre l'exécution, dans l'Union européenne, de telles décisions, en particulier sur les actifs qu'ils y détiennent.

**- L'interdiction faite aux opérateurs européens, sauf dérogation, de se conformer aux sanctions américaines**

L'article 5 du règlement fait interdiction aux entreprises établies dans l'Union et aux citoyens européens résidant sur son territoire de se conformer aux prescriptions ou interdictions extraterritoriales prononcées par les autorités américaines, judiciaires ou administratives, en application des lois d'embargo. Des dérogations peuvent toutefois être sollicitées auprès de la Commission qui statue après consultation d'un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Le règlement d'exécution (UE) 2018/1101 définit désormais les critères d'évaluation des préjudices invocables à l'appui de ces demandes de dérogation et la Commission a mis en ligne en août dernier un modèle de demande d'autorisation.

Il revient à chaque État membre de déterminer les sanctions à imposer en cas d'infraction au règlement de blocage : plusieurs pays européens se sont dotés de législations en ce sens qui prévoient soit des sanctions pénales (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et Suède), d'autres ayant préféré privilégier des sanctions administratives (Allemagne, Italie et Espagne). Pour sa part, la France dispose du cadre plus général de l'article 459 du code des douanes qui prévoit des sanctions pénales à l'encontre des opérateurs en cas d'infraction à la législation nationale ou européenne en matière de relations financières avec l'étranger.

À l'époque de la loi Helms-Burton, il semble que seule l'Autriche ait mis en œuvre son dispositif interne lorsque la banque *BAWAG*, qui avait été rachetée par un fonds américain, a décidé de fermer une centaine de comptes cubains ouverts dans ses livres. Les intéressés ayant contesté cette mesure, la banque, menacée de poursuites, a demandé une dérogation et rouvert ces comptes, ce qui a conduit à la suspension des poursuites.

**2. Un bouclier dont l'efficacité apparaît limitée**

La protection offerte par le règlement de blocage apparaît limitée.

**- Les opérateurs européens ne sont pas protégés contre l'exécution de sanctions américaines sur le territoire américain**

Le Règlement ne protège pas les opérateurs économiques européens des conséquences pénales, pécuniaires et réglementaires des sanctions qu'ils

---

encourent aux États-Unis. Ceux d'entre eux qui interviennent en Iran, directement en vendant des produits ou services ou en exerçant des activités sur le territoire iranien, ou indirectement en fournissant des financements, des services de paiement ou des assurances aux opérateurs européens, sont en effet exposés à l'exécution des sanctions américaines sur le territoire américain, en raison des activités qu'ils y exercent ou des biens qu'ils y détiennent.

Ces opérateurs sont ainsi susceptibles d'être frappés d'interdiction d'exercer sur le territoire américain, privées de la possibilité de se rendre aux États-Unis, de voir leurs actifs situés sur le territoire américain saisis ou d'être astreintes au paiement de sanctions pécuniaires recouvrables sur leurs établissements ou filiales situées aux États-Unis. Ces sanctions peuvent impacter leurs actionnaires comme leurs salariés. Les sanctions peuvent également atteindre les opérateurs financiers européens auxquels les entreprises européennes font appel dès lors que la simple utilisation du dollar, qui localise l'exécution la transaction aux États-Unis, peut suffire à justifier l'engagement de poursuites.

Une entreprise européenne objet sur le territoire des États-Unis d'une sanction secondaire extraterritoriale de la part de l'administration américaine, pourrait la **contester devant les tribunaux** de ce pays. Cependant, dans les cas les plus récents et les plus commentés, ces entreprises européennes ont souvent préféré **conclure une transaction** avec l'administration afin d'éviter une décision judiciaire potentiellement beaucoup plus pénalisante<sup>1</sup>. Certes, un arrêt de la Cour suprême des États-Unis a semblé relativiser la pertinence juridique de certaines sanctions extraterritoriales en faisant valoir, dans une décision de 2010<sup>2</sup> portant sur la réglementation boursière, que « *l'extraterritorialité ne se présume pas et ne peut résulter que d'une disposition expresse de la loi votée par le Congrès* », ce qui est le cas de nombre des sanctions secondaires, en particulier la loi de 2010 CISADA (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*), concernant les établissements financiers étrangers.

C'est pourquoi, au vu des menaces de sanctions susceptibles de les atteindre sur leurs actifs ou leurs activités aux États-Unis, les opérateurs européens actifs en Iran et qui sont également présents aux États-Unis ont préféré se retirer, avant même l'entrée en vigueur de la réactivation des lois américaines de 2012, de toute opération ayant un lien avec l'Iran. Dès lors en effet, non seulement ils ne sont pas passibles de sanctions aux États-Unis mais il ne pourra pas au surplus leur être fait reproche par l'Union européenne de se conformer à des décisions américaines les concernant, ce qui les auraient conduits à être passibles d'une « double sanction ».

---

<sup>1</sup> Cas de BNP Paribas en 2014.

<sup>2</sup> *Morrison v National Australia Bank Ltd.*

C'est ainsi que les grands groupes européens, qui sont également très présents aux États-Unis, se sont retirés d'Iran en annonçant la suspension des activités qu'ils y exerçaient avant le 8 août, notamment le groupe *Total*, engagé dans le projet gazier de South Pars, *PSA* et *Renault*, qui avaient un partenariat stratégique avec des constructeurs locaux, *Airbus*, les compagnies maritimes *Maersk* et *CMA-CGM*.

#### **- Un droit à réparation dépourvu d'effectivité**

Toute personne dont les intérêts économiques ou financiers sont affectés directement ou indirectement par les lois et décisions américaines concernées, est tenue d'en informer la Commission sous 30 jours, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités compétentes de son État membre de résidence ou d'établissement. Les informations ainsi communiquées sont confidentielles.

Le règlement comporte en outre une clause de « *Claw back* ». Il ouvre en effet un **droit à réparation** aux personnes ayant subi un dommage du fait de l'application de ces textes ou d'actions fondées sur eux ou en découlant. La procédure peut être engagée devant les tribunaux des États membres et le recouvrement effectué sur l'auteur du dommage ou sur toute personne agissant en son nom ou en qualité d'intermédiaire, sur les actifs détenus dans la Communauté par les auteurs du dommage.

Or, dans la mesure où les États-Unis bénéficient d'une immunité de juridiction, la recherche de sa responsabilité pour obtenir réparation des dommages causés par des décisions de ses juridictions ou de ses autorités administratives ne peut être utilement recherchée devant les tribunaux européens<sup>1</sup>.

#### **- Travailler au renforcement de l'efficacité du dispositif**

La question de l'amélioration de l'efficacité du dispositif-même du règlement a été soulevée il y a déjà quelques années mais l'exercice de refonte formelle du texte proposé en 2015 par la Commission<sup>2</sup> apparaît tout à fait insuffisant. Il conviendrait en particulier de réfléchir à des modalités de recouvrement en Europe d'indemnités de réparation des dommages causés par l'interdiction de mise en conformité avec des sanctions étrangères, énoncée par le règlement de 1996.

---

<sup>1</sup> Tel n'était semble-t-il pas le cas lors de la crise cubaine dans la mesure où la loi Helms-Burton interdisait notamment à toute personne de « trafiquer » avec des biens ayant un lien avec des biens américains autrefois nationalisés par le président cubain. On aurait donc pu imaginer des situations dans lesquelles un exilé cubain établi aux États-Unis aurait engagé une procédure à l'égard d'une entreprise française au motif qu'elle aurait continué à travailler avec une entreprise cubaine détentrice de tels actifs : le règlement de 1996 aurait alors pu permettre à l'entreprise européenne de demander devant une juridiction européenne que le préjudice résultant de la sanction américaine soit compensé par l'exilé et son avocat, réparation d'autant plus aisée à mettre en œuvre que les intéressés auraient détenus des actifs en Europe ou y auraient exercé une activité.

<sup>2</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil CMM(2015) 48 final du 6 février 2015.

---

## D. CRÉER DES CANAUX FINANCIERS SÉCURISÉS

### 1. La menace d'une déconnexion de SWIFT de la Banque centrale d'Iran et des banques iraniennes et la négociation d'une exemption « humanitaire »

SWIFT<sup>1</sup> assure depuis 1973 le fonctionnement d'un réseau international de communication électronique entre acteurs des marchés, qui garantit la rapidité, la sécurité, la confidentialité et l'inviolabilité des échanges relatifs aux opérations financières (ordres d'achat et de vente, confirmations d'exécutions de transactions, instructions de règlement-livraison, ordres de paiement...). Il est devenu un élément clé des échanges internationaux. La plupart des banques et nombre d'acteurs non bancaires en sont adhérents et ce réseau et ces messages sont des standards au point que d'autres infrastructures de place publiques ou privées (TARGET2, Euroclear ou Clearstream) s'appuient sur eux.

Le Trésor américain pourrait confirmer le 4 novembre qu'il demande à SWIFT de déconnecter de son réseau la Banque centrale d'Iran et les banques iraniennes, ce qui les empêchera de continuer leurs échanges sécurisés avec les opérateurs européens. Or, la présence de deux banques américaines au conseil d'administration de cette société privée établie en Belgique, la menace de gel des avoirs aux États-Unis ou d'interdiction d'entrée sur le territoire américain à l'encontre de ses dirigeants constituent un puissant levier de pression.

Il faudrait à tout le moins obtenir de l'OFAC, au titre des exemptions dites « humanitaires », qu'une banque iranienne puisse rester connectée au système afin de poursuivre l'exportation de biens non frappés par des sanctions comme les produits pharmaceutiques, agricoles ou agroalimentaires, ce qui permettrait à SWIFT de bénéficier d'une garantie d'immunité pour ces opérations.

Sur cette question du « canal humanitaire », on notera par ailleurs que, le 3 octobre 2018, la Cour internationale de justice, saisie par l'Iran sur la base de violations alléguées du traité bilatéral d'amitié de 1955 entre l'Iran et les États-Unis, avec l'édiction par ces derniers, le 8 mai 2018, des sanctions économiques, a rendu une ordonnance indiquant que « *les États-Unis d'Amérique, conformément à leurs obligations au titre du traité d'amitié, (...) doivent, (...) supprimer toute entrave que les mesures annoncées le 8 mai 2018 mettent à la libre exportation vers le territoire de la République islamique d'Iran i) de médicaments et de matériel médical ; ii) de denrées alimentaires et de produits agricoles ; et iii) des pièces détachées, des équipements et des services connexes (notamment le service après-vente, l'entretien, les réparations et les inspections)* ».

---

<sup>1</sup> Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

---

*nécessaires à la sécurité de l'aviation civile* ». La mise en œuvre de ces mesures par les États-Unis est cependant plus qu'incertaine.

Quant à la création d'un système *SWIFT* indépendant évoquée par le ministre allemand des affaires étrangères, M. Heiko Maas, fin août, elle n'apparaît pas convaincante en l'état. Les coûts de développement et de gestion seraient en effet élevés au regard des bénéfices susceptibles d'en résulter et l'on voit mal quels investisseurs prendraient un tel risque. Il n'est par ailleurs sans doute pas très pertinent de fragiliser le système existant par une telle concurrence.

## 2. Le projet de plateforme comptable autonome

Le 24 septembre, à l'issue d'une réunion organisée en marge de l'Assemblée générale annuelle des Nations unies, consacrée à la sauvegarde de l'accord nucléaire iranien de 2015 et à laquelle assistaient les représentants des six pays signataires encore membres de l'accord - France, Grande-Bretagne, Chine, Russie, Allemagne et Iran - Mme Federica Mogherini, la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a annoncé, conjointement avec le ministre iranien des Affaires étrangères, M. Mohammad Javad Zarif, que « *les États membres de l'Union européenne vont instaurer une entité légale pour faciliter les transactions financières légitimes avec l'Iran* » afin de permettre aux entreprises européennes de continuer à commercer avec l'Iran. Elle a précisé que cette entité pourrait être ouverte à d'autres partenaires dans le monde.

Le dispositif technique dédié, (*Special purpose vehicle* ou SPV) prendrait la forme d'une **plateforme comptable** permettant de d'inscrire en recettes les exportations de produits iraniens (pétrole, produits agricoles notamment), ouvrant ainsi des capacités d'exportation d'entreprises de pays tiers vers l'Iran, sans échanges financiers. Pour que le dispositif soit efficace, il devra être utilisé non seulement par des pays européens - on songe en particulier aux trois États parties à l'accord nucléaire (Allemagne, France et Royaume-Uni) - mais à d'autres pays européens comme l'Italie et à des pays acheteurs de pétrole iranien comme la Chine - qui est aussi partie à l'accord de 2015 -, ou encore l'Inde.

Les ventes de pétrole, dont le produit serait inscrit en valeur monétaire (en euro), ouvriraient des droits à acheter des biens en provenance des pays impliqués dans le dispositif, sans que des flux financiers soient nécessaires, avec une échéance de compensation qui devra être déterminée. Il conviendra bien sûr de s'assurer de la régularité des opérations d'achat de produits iraniens afin de prévenir les risques de blanchiment et de financement du terrorisme.



---

Si son fonctionnement s'avérait satisfaisant, ce dispositif, qui n'a pas besoin de capitaux propres et qui ne ferait pas appel aux banques centrales<sup>1</sup> pourrait ultérieurement être utilisé, en tant que de besoin, dans d'autres situations de sanctions secondaires américaines concernant d'autres États, par exemple, éventuellement, à l'égard de la Russie.

#### **E. UNE AMBITION DE LONG TERME : QUE L'EURO SUPPLÉE LE DOLLAR COMME DEVISE DOMINANTE DANS LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX**

Lors de son discours sur l'état de l'Union, le 12 septembre 2018, le président de la Commission, M. Jean-Claude Juncker, a insisté sur le rôle qui devrait revenir à la monnaie unique dans le monde tel qu'il évolue :

*« D'ici l'année prochaine, nous aurons aussi à développer davantage le rôle international de l'euro. (...) L'euro est devenu la deuxième monnaie la plus utilisée au monde. 60 pays lient d'une manière ou d'une autre leur propre monnaie à l'euro. Mais nous devons faire plus pour permettre à notre monnaie unique de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. »*

*« Des événements récents ont mis en lumière la nécessité d'approfondir notre Union économique et monétaire et de construire des marchés des capitaux liquides et profonds. (...) »*

*« Mais nous pouvons et devons aller plus loin. Il est aberrant que l'Europe règle 80 % de sa facture d'importation d'énergie (...) en dollars américains alors que 2 % seulement de nos importations d'énergie nous proviennent des États-Unis. Il est aberrant que les compagnies européennes achètent des avions européens en dollars et non pas en euros. (...) L'euro doit devenir l'instrument actif de la nouvelle souveraineté européenne. (...) Nous devons parachever l'Union économique et monétaire pour que l'Europe et l'euro deviennent plus forts. »*

La perspective de faire de l'euro une monnaie dominante dans les transactions internationales ne faisait pas partie de l'objectif initialement assigné à la monnaie européenne. Il s'agissait bien davantage d'un outil indispensable pour accompagner l'achèvement du marché intérieur.

Pour autant, depuis sa mise en circulation le 1er janvier 2002, l'euro est devenu une devise internationalement reconnue.

Tout d'abord **comme monnaie de réserve** : certes le **dollar conserve une position dominante** dans les bilans des réserves de change des banques centrales, (entre 60-66 % pour 20-25 % pour l'euro) mais cette part est très supérieure à ce que représentaient, avant 2002, l'ensemble des monnaies nationales des pays membres. Au demeurant, de nombreuses économies émergentes ont arrimé leur devise au dollar (Hong Kong, Arabie saoudite...) déléguant du même coup leur souveraineté monétaire.

---

<sup>1</sup> Il pourrait toutefois être envisagé d'utiliser une partie de leur stock d'or pour faciliter les échanges.

---

L'euro tient ensuite déjà une large place dans le **règlement des transactions commerciales** où, en moyenne, il fait **presque jeu égal avec le dollar**. En 2016, si une majorité (55,4 %) des marchandises **importées** par les 28 en provenance de pays tiers était libellée en dollars contre 34,4 % en euros, 49,3 % des marchandises **exportées** depuis l'Union ont été libellées en euros, pour 32,9 % en dollar. Il faut cependant reconnaître que pour certaines matières premières comme le pétrole, le dollar occupe une position de quasi-monopole : 85,5 % des importations sont en dollar contre 13,7 % en euro. Dans le secteur énergétique, comme aussi dans celui de l'aéronautique civile ou des équipements militaires, le choix des opérateurs européens a en effet tendance à se porter sur la monnaie du concurrent principal ou du producteur dominant.

Enfin, comme **instrument d'investissement**, les actifs financiers sont **très largement libellés en dollar**. La banque centrale fédérale des États-Unis - la Réserve fédérale ou *FED* - a en effet face à elle un Trésor unique - celui de l'État fédéral - pour les obligations souveraines quand la BCE est confrontée à une multitude d'émetteurs souverains hétérogènes - les États membres -, dont la qualité du crédit est très inégale. En d'autres termes, le « risque » européen favorise la *FED* et le dollar. La **finalisation d'une Union des marchés de capitaux** pourrait contribuer à modifier la donne sur ce point.

L'euro peut s'appuyer sur deux des principaux atouts qui peuvent en faire, à terme, une monnaie capable de rivaliser avec le dollar dans les trois fonctions traditionnelles d'une monnaie : instrument de réserve, de règlement et d'investissement. Ces deux atouts sont, d'une part la force économique et commerciale de l'Union européenne, d'autre part la stabilité que la Banque centrale européenne est en charge d'assurer par sa mission de contrôle de l'inflation. Ils ne peuvent que soutenir une ambition pour l'euro. Celle-ci ne peut cependant se réaliser sans le renforcement de l'Union économique et monétaire et l'achèvement de l'Union bancaire et de l'Union des marchés de capitaux. *« Une surveillance, une gestion des crises et une assurance des dépôts communes, associées à des marchés des capitaux plus profonds, permettront une intégration financière plus poussée, assise sur un système financier stable, pour les États membres participant à l'union bancaire et l'Union Européenne dans son ensemble<sup>1</sup> ».*

---

<sup>1</sup> Source : Commission européenne, « l'État de l'Union en 2018 ».

---

## CONCLUSION

Le présent rapport s'est attaché à décrire les nombreuses pistes souvent évoquées pour neutraliser l'effet des sanctions extraterritoriales américaines sur les opérateurs économiques et financiers européens.

Plusieurs de ces pistes s'avèrent à l'examen peu opérationnelles. D'autres en revanche pourraient utilement prospérer à court ou long terme – la mise en place d'une plateforme comptable autonome ou, à plus longue échéance, le renforcement du rôle international de l'euro, auquel doivent contribuer la finalisation de l'Union économique et celles des projets d'union bancaire et d'union des marchés de capitaux. La mise en place d'un canal humanitaire sécurisé s'impose. À cette fin, il est indispensable qu'au moins une banque iranienne reste connectée au système SWIFT afin de permettre les échanges de produits de première nécessité.

Il serait également utile que soit mis en place, à Bruxelles, au bénéfice des entreprises, un organisme *ad hoc* centralisant les expertises nécessaires à la mise en œuvre coordonnée des sanctions, qu'il s'agisse de celles décidées par l'Union elle-même – à l'égard de la Russie par exemple –, mais mises en œuvre aujourd'hui au niveau de chaque État membre, et surtout de ce qui a trait aux sanctions extraterritoriales américaines, dont les lourdes contraintes de conformité exigent une capacité d'analyse et d'évaluation que peu d'entreprises européennes peuvent s'offrir. Cet organisme serait aussi la « voix unique » de l'Union face au département du Trésor des États-Unis, dont il serait l'interlocuteur privilégié sur ces sujets.

Au-delà de ces démarches nécessaires, l'action de l'Union européenne et de ses États membres doit aussi et surtout être politique. Rien ne pourra aboutir si la promotion et la défense d'une souveraineté diplomatique et économique européenne n'est pas pleinement affirmée et assumée, en particulier dans les forums plurilatéraux que constituent par exemple le G20 et le G7, ou encore dans le cadre de négociations commerciales bilatérales.

Tels sont les principaux éléments de la proposition de résolution européenne élaborée par votre rapporteur.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 4 octobre 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Philippe Bonnacarrère, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous adresse également mes remerciements à titre personnel. Il est vrai que j'attache beaucoup d'importance à cette question. Sans être grandiloquent, on est dans une démarche gaullienne en la matière, puisque cela concerne l'indépendance, l'autorité et la puissance de l'Europe.

**M. André Gattolin.** – Gaullienne et européenne !

**M. Jean Bizet, président.** – En effet.

Au fil du temps, il faudrait que l'on insiste sur le rôle de monnaie d'échange de l'euro dans le commerce international, ce qui suppose, ainsi que cela a été clairement indiqué dans le rapport, que l'on fasse des progrès en matière d'union bancaire et d'union économique et monétaire. Nous sommes encore loin de la perfection dans ce domaine, à un moment où l'ombre d'une nouvelle crise peut se profiler.

Le règlement de 1996 est une bonne réponse politique par laquelle il fallait commencer, mais c'est une mauvaise réponse économique. Elle n'est pas tangible.

Ce fameux SPV doit être générique et décliné dans d'autres cas de figure, comme celui concernant les sanctions américaines probables vis-à-vis de la Russie. Notre Assemblée s'est déjà exprimée avec hauteur sur le sujet. Je me souviens de la résolution déposée par Simon Sutour et Yves Pozzo di Borgo. Il est frappant de constater que, depuis l'élaboration de ces sanctions, les courbes des flux commerciaux entre l'Union européenne et la Russie et celles entre la Russie et les États-Unis se sont inversées. En effet, les secteurs sanctionnés ont également été choisis par nos amis américains. Ce n'était précisément pas ceux qui les pénalisaient le plus.

J'espère que le SPV prospérera donc, car cela fait partie de la puissance de l'Union européenne.

J'ouvre le débat.

**M. Didier Marie.** – Je félicite notre collègue pour son rapport très politique, qui pose la question de la place de l'Europe dans les rapports mondiaux, en particulier à l'égard des États-Unis.

L'Europe, comme le reste du monde, se trouve aujourd'hui confrontée à une politique américaine unilatérale qui cherche à imposer sa

vision du monde, qui met à mal le multilatéralisme et, plus particulièrement pour ce qui concerne l'Iran, s'assoit sur des traités internationaux qui ont été âprement et difficilement négociés, ceci dans un but à la fois économique et politique.

On voit bien que la volonté des États-Unis est d'imposer son protectionnisme et, sur le plan politique, de renverser le régime actuel en Iran.

Cela pose la question des réponses que l'Europe doit apporter. Notre collègue Bonnacarrère les a mentionnées : elles sont avant tout politiques, même si la partie technique est significative. Elle pose avant tout la question de l'Europe en tant que puissance. Comment l'Europe peut-elle imposer ses valeurs à l'échelle internationale, relancer le multilatéralisme, faire front à l'hégémonie américaine, à l'émergence chinoise et aux relations difficiles que nous connaissons avec nos voisins russes, si ce n'est en se renforçant elle-même ?

Toute la partie sur le renforcement de l'union monétaire, la nécessité d'un budget de la zone euro, l'amélioration des capacités budgétaires est posée. Tant que ce ne sera pas fait, l'Europe aura bien du mal à peser dans son rapport avec les États-Unis et à relancer le multilatéralisme.

Je pense que les réponses sont essentiellement politiques. On peut tout de même s'inquiéter de l'attitude du président de la Commission européenne qui, suite aux menaces américaines d'ériger un certain nombre de barrières douanières supplémentaires, est « allé à Canossa » discuter d'un éventuel nouveau traité, avant même que nous n'en ayons parlé entre États membres. Cela pose de vrais problèmes !

Ce rapport est très intéressant. Je n'entrerai pas dans la discussion sur les solutions techniques – et il en existe. Elles sont mentionnées, mais elles seront de toute façon insuffisantes pour éviter que des entreprises comme Total ou PSA, par manque de soutien politique, fuient l'Iran suite aux menaces américaines, ayant techniquement plus à perdre qu'à gagner en demeurant sur place.

Voilà un rapport extrêmement politique, qui pose la question du devenir de l'Europe.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je partage totalement le propos de mon collègue et veux vous redire ici l'extrême intérêt de votre rapport, ainsi que de la vision générale qui en découle, que je partage également.

Le Gouvernement français a cependant apporté une réponse forte à ce problème. Les opérateurs des grands groupes français intervenant en Iran n'ont malheureusement pas pris cette réponse au sérieux et n'ont pas prêté foi à ces rodomontades. Ils ont aujourd'hui massivement renoncé à leurs investissements en Iran. L'Europe ne paraît donc pas crédible par rapport à

ces grands groupes, et il apparaît qu'il n'existe pas de solution européenne pour contrecarrer les efforts de nos amis américains. C'est un souci.

L'effet déstabilisateur des sanctions américaines en Iran est catastrophique. J'étais à Erevan il y a trois semaines avec le groupe interparlementaire d'amitié France-Arménie. L'Arménie s'organisait comme une base arrière des investissements européens en Iran, pour des raisons culturelles liées à l'expatriation des ingénieurs français. Aujourd'hui, le blocage vis-à-vis de l'Iran les pénalise aussi gravement, à un moment où la jeune démocratie arménienne, à la suite de la révolution de velours, a besoin d'une croissance économique pour conforter le processus de renouvellement dont elle a absolument besoin. On les bloque donc dans leur développement économique et dans leur développement démocratique.

J'ai été très intéressé par ce que vous avez dit à propos de cette plateforme comptable, et je vous rejoins sur l'analyse historique. Ce sont les prémices du capitalisme tel que l'avait envisagé Fernand Braudel.

Il est intéressant de voir comment des procédures comptables ont permis le développement d'une économie, et je me pose aujourd'hui la question de savoir – sans toutefois apporter de réponse – quel effet économique pourrait produire cette innovation qui constitue un retour au passé. Je pense qu'elle ne servira pas uniquement à contourner le blocus américain. Il peut en sortir des choses très intéressantes, y compris d'un point de vue de l'économie générale.

Je suis d'accord avec la résolution. Certains points me posent cependant problème sur un plan formel concernant le renforcement international de l'euro. C'est une des façons de contourner le blocus américain, mais j'aurais aimé qu'on discute plus avant des points 21 à 23 pour savoir ce que nous mettons derrière. Je trouve que la résolution introduit des dispositions dont nous n'avons pas parlé aujourd'hui et qui méritent débat. J'éprouve donc une réticence à ce sujet. J'aurais souhaité qu'on en discute davantage avant de donner un accord.

**M. Jean-Yves Leconte.** – On voit bien que la loi de blocage soumettrait les entreprises à une double sanction.

Je voudrais formuler deux réflexions complémentaires avant de faire deux propositions.

Ma première remarque concerne l'obligation du visa pour toute personne qui va en Iran et qui souhaite ensuite se rendre aux États-Unis, ce qui, même avant la dénonciation par les États-Unis de l'accord sur le nucléaire, bloquait une partie des sociétés qui souhaitaient prospecter en Iran.

En second lieu, compte tenu de la manière dont l'OFAC travaille, les sanctions engendrent des distorsions de concurrence entre entreprises européennes et américaines.

Je souhaiterais donc faire deux propositions pour compléter la résolution.

Je pense tout d'abord que, dans ce contexte de guerre commerciale et politique avec les États-Unis, on doit adopter des armes proches de celles utilisées par les Américains. Je propose donc qu'on précise que « *la liste des personnes, fonctionnaires et responsables politiques américains qui définissent ou concourent à la mise en œuvre des sanctions extraterritoriales unilatérales, soit établie par la Commission européenne, afin que ces personnes soient soumises à une obligation de visa pour entrer sur le territoire de l'Union européenne* ».

**M. Jean Bizet, président.** – C'est peut-être excessif...

**M. Jean-Yves Leconte.** – En second lieu, je propose que la résolution « *demande que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes se saisisse des distorsions de concurrence sur les marchés soumis à des sanctions unilatérales extraterritoriales afin d'établir la liste des entreprises américaines qui agiraient ou bénéficieraient d'une autorisation de l'OFAC pour intervenir sur ces marchés, que les distorsions de concurrence constatées soient soumises à des sanctions et que les responsables de ces entreprises soient soumis à une exigence de visa pour entrer sur le territoire de l'Union européenne* ».

Je pense que nous ne pouvons répondre aux États-Unis en adoptant des demi-mesures. Il ne s'agit que d'agir par réciprocité, dans la mesure où tous les opérateurs économiques européens qui travaillent en Iran sont soumis à cette règle. C'est selon moi la direction vers laquelle on doit aller, pour ensuite négocier avec les États-Unis.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est un peu provocateur. Une résolution doit rester malgré tout équilibrée !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ce qui est provocateur, c'est ce que font les États-Unis !

**M. Jean Bizet, président.** – Ceci figurera au procès-verbal, mais la constitution d'un SPV est en soi une réponse politique et économique très forte.

**M. Olivier Henno.** – Ce rapport est remarquable et pose beaucoup de questions : celle de l'Europe comme puissance et celle de l'euro.

J'ai écouté avec intérêt les propositions de notre collègue Leconte. L'extraterritorialité du droit, si elle est utilisée par un certain nombre d'États, débouche forcément sur les notions de réciprocité, d'escalade et de conflit.

On a beaucoup évoqué les questions politiques et juridiques. Elles sont naturellement lourdes. Je n'y reviens pas. J'aborderai toutefois la question sous l'angle économique et concret. Dispose-t-on d'une évaluation de l'impact de ces sanctions sur les entreprises françaises, que ce soit en termes de PIB ou de développement des exportations ?



---

Par ailleurs, l'idée de faire revivre le modèle lombard m'a amusé, comme beaucoup ici mais, au-delà de l'intérêt juridique et économique, avez-vous une idée de ce que cela pourrait apporter aux entreprises elles-mêmes ? S'agit-il d'une pure création juridique, économique, ou constate-t-on déjà un véritable intérêt des entreprises vis-à-vis de ce modèle ?

**M. André Reichardt, président.** – Le président m'a demandé de bien vouloir le suppléer.

Je souhaitais à mon tour poser une question en tant que membre de la commission. Je remercie le rapporteur pour la qualité de son rapport mais, pour être très direct, j'estime qu'il n'y a franchement pas lieu d'être optimiste quant aux possibilités de contrevenir à ces sanctions – même si ce n'est pas mon habitude.

Si l'on prend en compte les différentes propositions qui figurent dans ce document, on s'aperçoit que la faisabilité est nulle, faible ou peut soulever certaines difficultés.

J'en veux pour preuve le point 18 de la proposition de résolution concernant l'actualisation de certaines dispositions du règlement de 1996, dont vous avez rappelé le peu d'efficacité sur le territoire américain : je ne suis pas sûr que l'actualisation de ces dispositions soit de nature à lui apporter plus d'efficacité. J'aurais aimé qu'on puisse le cas échéant ouvrir quelques pistes véritablement efficaces. J'avoue que je n'en vois pas vraiment – et certainement pas sur le territoire américain.

S'agissant des décisions à même de renforcer le rôle international de l'euro, je pense que, pour faire échec au dollar, il faudrait en effet un euro qui puisse jouer le même rôle dans le monde. Permettez-moi de dire qu'on en est loin !

Je fais écho aux observations et aux interrogations de Pierre Ouzoulias, qui disait que, même s'il faut donner plus d'efficacité à l'euro face au dollar, on peut se poser des questions sur la façon d'y procéder, à tout le moins en matière de temporalité. Si cela était facile, ce serait déjà fait. Je suis persuadé que les paragraphes 21, 22 et 23 nécessiteraient un débat pour savoir si l'on y met bien les mêmes choses.

Je ne vois pas non plus comment on va pouvoir, par un renforcement du rôle international de l'euro, trouver très vite une solution aux sanctions américaines, dont on a dit à quel point elles étaient injustes, disproportionnées, etc.

Enfin, s'agissant de la troisième proposition du rapporteur relative à la plateforme comptable autonome, dont il a dit qu'elle paraissait rustique, je dois avouer qu'à titre personnel, je la trouve tellement rustique que je ne vois pas très bien comment elle peut fonctionner.

Je suis prêt à approuver cette proposition de résolution, mais est-elle à la hauteur de l'attente des entreprises européennes pour faire face aux sanctions américaines ? Comment actualiser le règlement de blocage, qui ne fonctionne déjà pas ?

Enfin, on veut parachever l'union économique et monétaire pour renforcer le rôle international de l'euro, mais on a dit à quel point c'est difficile.

**M. André Gattolin.** - C'est tout le discours sur l'état de l'Union du président Juncker. Il part du fait qu'on compte 300 milliards d'euros d'achat d'énergie en dollars, alors qu'on importe que 2 % de notre énergie des États-Unis.

**M. André Reichardt, président.** - Je suis d'accord, mais si c'était facile, cela aurait déjà été fait. Est-on à la hauteur de l'attente de nos entreprises, qui sont obligées de se désengager d'Iran, avec les conséquences que l'on sait ?

**M. Jean-Yves Leconte.** - C'est pour cela que j'ai fait ces propositions.

**M. André Reichardt, président.** - Enfin, on ne sait même pas comment va fonctionner la plateforme comptable, que vous qualifiez de rustique.

Cette proposition de résolution va-t-elle répondre aux attentes de la petite entreprise alsacienne, qui se demande ce qu'on attend pour l'aider, alors qu'elle travaille depuis deux ans maintenant pour ouvrir un marché en Iran, auquel elle est obligée de renoncer ? Qui va lui rembourser toutes les études qu'elle a engagées ? Ce ne sont pas les États-Unis !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** - La proposition de résolution comprend trois parties. Je qualifierai la première de réponse technique et juridique par rapport aux sanctions extraterritoriales.

Une deuxième partie concerne les décisions à même de renforcer le rôle international de l'euro. Il s'agit de tout ce que vous avez expliqué les uns les autres sur le fait qu'il existe en fin de compte un problème quant au rôle de l'euro.

La troisième partie est la partie purement politique, qui a fait l'objet de plusieurs interventions. Nous vous proposons de considérer que ce sujet politique doit faire partie des débats sur la gouvernance mondiale, lors des réunions du G20 ou du G7, et que l'on doit clairement aborder avec les États-Unis le fait qu'on est soit dans la catégorie des ennemis, des « *foes* », pour reprendre la formule de M. Trump, soit dans un partenariat commercial, équitable et équilibré.

Avec ces trois parties, nous avons en quelque sorte anticipé vos avis.

Je vous propose une première modification technique au point 17. Selon moi, la rédaction peut être précisée quant à la vocation de cette

---

plateforme comptable, qui n'est pas d'assurer les transactions commerciales. Ce n'est pas une bourse d'échanges commerciaux, et les flux financiers ne vont pas passer par celle-ci.

Second élément : même si la question se pose aujourd'hui au sujet des sanctions à l'égard de l'Iran, malgré le JCPoA et l'accord avec l'Iran, cet outil doit pouvoir fonctionner pour d'autres pays avec, en arrière-plan, la question russe. On ne sait en effet pas de quoi l'avenir sera fait.

Je propose de rédiger les choses ainsi : « juge nécessaire de mettre en œuvre rapidement, en concertation avec les pays intéressés, *une plateforme autonome permettant de comptabiliser les produits d'échanges commerciaux avec l'Iran ou d'autres pays sous sanctions américaines* ».

Arrêtons-nous quelques instants sur cette notion de comptabilisation et sur la rusticité du système. L'idée n'est pas de créer une banque, car on retomberait alors sur les problèmes de SWIFT – sanctions, etc. – ni même de disposer d'une plateforme d'échanges commerciaux qui serait immédiatement attaquée, mais d'enregistrer les plus et les moins. C'est là l'intérêt de l'idée.

Cette plateforme est un véhicule *ad hoc* d'enregistrement comptable des échanges : lorsque l'Iran vendra du pétrole à la Chine ou à l'Inde, des « plus » viendront s'inscrire au crédit de l'Iran. Lorsque des entreprises européennes fourniront des produits aux iraniens, des « moins » apparaîtront dans la partie européenne. La compensation *in fine* se fera entre la Chine – ou l'Inde et les opérateurs européens.

Très concrètement, pour reprendre l'exemple de l'entreprise alsacienne utilisé par M. Reichardt, il existe deux situations.

Première situation : cette entreprise alsacienne souhaite travailler avec l'Iran sur des secteurs non soumis à sanctions – médicaments, produits agricoles. Le problème de l'entreprise est de trouver une banque française qui accepte de réaliser les opérations. Juridiquement, rien n'interdit à une banque, pour des éléments qui ne sont pas sous sanctions américaines, d'assurer l'opération.

Toutefois, à un certain moment, la banque ne pourra matérialiser l'opération. Il faut un mouvement monétaire entre la banque française et la banque iranienne. Toutes les banques iraniennes sont aujourd'hui blacklistées et vont probablement être déconnectées de SWIFT. Pour que cela fonctionne, il faut qu'au moins une banque iranienne reste connectée à SWIFT, afin que la banque française, dans un domaine qui n'est pas sous sanctions américaines, puisse réaliser l'opération.

Ceci se traduit, pour ce premier volet, par un point 18 bis, que je vous propose d'ajouter, qui serait rédigé ainsi : « ... *demande que, pour les secteurs à caractère humanitaire non soumis à sanctions, une banque iranienne reste connectée au système SWIFT* ». Cette demande, monsieur Reichardt, répond

bien à votre préoccupation, mais elle correspond à une situation qui a historiquement existé. En effet, lors de la mise en place des précédentes sanctions, une banque iranienne, dont j'ai oublié le nom, était restée connectée à SWIFT.

Second argument : politiquement, il faut tenir compte de la situation dans laquelle se placent les États-Unis. Imaginons que, demain, les produits agricoles ne puissent être livrés et que s'ensuivent des problèmes alimentaires en Iran. Il va être compliqué pour les États-Unis d'assumer des images télévisées de personnes frappées de malnutrition. Ce n'est pas ce qui va conduire les Iraniens à donner raison aux Américains : au contraire, ils vont se souder davantage encore. Imaginez une crise sanitaire en Iran : le résultat politique sera exactement inverse de celui qu'attendent les États-Unis.

Il peut y avoir, sans être angélique, un intérêt à conserver une banque iranienne dans le dispositif pour permettre à ce canal humanitaire de fonctionner.

En outre, selon l'argumentation américaine, la corruption serait partout présente en Iran. Ne plus permettre aux opérations d'emprunter un circuit bancaire favorise la clandestinité et vient accroître les problèmes financiers. L'idée d'un canal humanitaire est donc assez adaptée.

Pour en revenir à l'entreprise alsacienne qui produit des équipements qui, hors canal humanitaire, vont servir à la fabrication de vannes pour le gaz, de machines-outils ou des tracteurs, nous proposons deux éléments de réponse. En premier lieu, je proposerai une légère modification du point 18 : « ... demande *le renforcement* de certaines dispositions du règlement ». En clair, il s'agit de savoir comment traiter la question du responsable, puisqu'on prévoit la possibilité de demander des dommages et intérêts, mais sans préciser les conditions dans lesquelles cela pourrait se faire et à l'égard de qui.

Enfin, dans ce dernier cas, la rusticité de la plateforme constitue une réponse : l'entreprise qui va par exemple livrer des machines-outils en Iran ne sera pas payée par les Iraniens. Il s'agira d'une transaction avec une livraison en Iran, mais la transaction commerciale et financière sera réalisée avec, par exemple, les Chinois. L'opération financière se fera sous forme d'un mouvement d'une banque chinoise vers une banque française, en euros ou autres, ce qui est parfaitement régulier.

L'opération se soldera au bout du compte par un plus pour l'un et un moins pour l'autre, sur le compte ouvert sur cette plateforme pour l'Iran. C'est l'Iran qui dira à l'entreprise chinoise qu'elle a besoin de machines-outils alsaciennes avec les crédits ouverts sur la plateforme. L'entreprise sera donc payée par une entreprise chinoise.

---

On déconnecte les flux financiers de notre opération. On a en commun une ardoise sur laquelle on met les plus et les moins, où les flux financiers passent normalement.

**M. André Gattolin.** – Il y a deux ans, j’avais auditionné, à l’Assemblée nationale, dans le cadre du groupe de travail sur les questions arctiques, des personnes de Total et Technip à propos de leur participation financière très active dans la plateforme gazière de Yamal, en coopération avec les Russes et les Chinois. Je leur avais fait remarquer qu’ils tombaient sous le coup des sanctions américaines et européennes. Il serait peut-être intéressant de leur demander la manière dont ils procèdent.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le programme « Pétrole contre nourriture », en Irak, relevait d’un fonds spécial géré directement par le Conseil de sécurité des Nations unies et des fonctionnaires onusiens. Ils inscrivait des plus quand le pétrole arrivait et des moins lorsqu’il s’agissait de médicaments ou de biens alimentaires. Il n’existait pas de transactions financières, mais un simple équilibre entre les deux.

Je mets de côté ce que le gouvernement irakien de l’époque a fait de ces fonds et les scandales qui ont marqué celui-ci mais, bien que primitif, cela avait bien fonctionné.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Au-delà du fait que c’est un souvenir plutôt douloureux, il s’agit d’un mécanisme de troc sous le contrôle de l’ONU, avec l’accord des États-Unis. Dans la situation actuelle, on doit l’oublier.

La création d’un système financier parallèle est compliquée. Certains ont plein d’idées à ce sujet, comme le fait de recourir à des centres de compensation, des centres de *clearing* en dollars en dehors des États-Unis, des SWIFT bis, etc. Tous les avis qu’on a recueillis sont défavorables. SWIFT est un outil extraordinaire : personne n’a envie de perdre toute traçabilité. Je pense qu’il existe des limites à l’ingéniosité.

Vous avez compris, monsieur Reichardt, que cette plateforme serait créée par les États. Personne d’autre ne peut le faire. Il faut protéger le système et s’appuyer sur l’immunité des États. Les banques centrales ne peuvent s’en charger, car elles sont elles-mêmes vulnérables. À titre d’exemple, la Banque de France détient dans ses réserves 43 milliards de dollars en billets verts et conserve 80 milliards de dollars pour le compte de pays étrangers. Les risques étant considérables pour une banque centrale, il faut donc que ce soit des États de l’Union européenne qui en soient membres. Il en faudrait une dizaine, et surtout que nos amis allemands en fassent partie.

C’est en effet pour eux un enjeu : l’Iran n’est peut-être pas déterminant, contrairement à leurs relations économiques avec la Russie. Nord Stream 2 est un sujet qui leur parle et qui est susceptible de susciter le

moment venu des sanctions américaines. Il y a donc là une ouverture qu'il ne faut pas sous-estimer.

Je vous propose d'introduire, par rapport à l'intervention de MM. Ouzoulias et Reichardt, une quatrième modification portant sur les points 20 à 23, où ne figure que la reprise de sujets déjà discutés dans notre commission et qui ont déjà fait l'objet votre accord : convergence en matière d'union bancaire et mise en place d'une supervision unique des marchés sous une égide européenne - à une réserve près concernant la proposition de mettre en place une capacité budgétaire de la zone euro. Notre commission ne s'est pas encore prononcée sur cet aspect des choses.

Je vous propose de modifier le point 21 en conséquence.

Enfin, les points 24 à 26 portent sur les remarques relatives à la question politique et non technique. Je reconnais que nous n'avons pas donné satisfaction à M. Leconte, mais c'est là la limite de l'exercice. Je ne suis pas certain que les Allemands nous accompagneraient sur ce terrain.

Le fait que vous ayez posé cette question, monsieur Leconte, constitue une forme de signal : il révèle plus qu'un agacement de l'Union européenne. Nous nous sentons véritablement agressés par les États-Unis. Jamais notre génération n'aurait imaginé être confrontée à ce type de question - mais il faut prendre les réalités comme elles sont.

**M. Jean-Yves Leconte.** - La position américaine et la question de la souveraineté européenne ne constituent pas des sujets du même ordre. Il y va de la crédibilité de l'Union européenne. Les Iraniens veulent des solutions à long terme, des solutions politiques. Or l'Europe, tout en étant consciente de la situation, n'est absolument pas prête à apporter de réponse véritablement politique à ce sujet.

Depuis plus de dix ans, toute personne qui s'est rendue en Iran et qui désire ensuite voyager aux États-Unis, doit expliquer ce qu'elle est allée faire là-bas. C'est profondément anormal ! On a l'air de considérer l'OFAC comme un organisme international.

On doit aller beaucoup plus loin. Ce n'est pas une agression vis-à-vis des États-Unis. Il faut mettre notre discours en adéquation avec des positions fortes !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** - L'Iran a essayé de résoudre la question en mettant en place un système de visa par Internet, sans exiger qu'une vignette apparaisse sur le passeport.

**M. Jean-Yves Leconte.** - Le mensonge n'est pas acceptable en droit américain. S'il est établi qu'une personne est allée en Iran et que cela ne figure pas sur son passeport, c'en est fini pour elle des États-Unis !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** - Il en allait de même pour se rendre en Israël si l'on était allé en Arabie saoudite. La vraie question est

---

politique. Notre proposition porte bien sur cet aspect, mais il existe une limite au rôle de la commission des affaires européennes.

La question que vous soulevez à juste titre s'adresse à l'ensemble des groupes politiques de notre assemblée. Elle sera au cœur des élections européennes de mai prochain.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Il faut l'espérer !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – En effet. Nous aurons les uns et les autres plaisir à la traiter – si les groupes politiques retrouvent leur droit d'expression en séance !

**M. André Reichardt, président.** – Ce sera le mot de la fin !

Je remercie notre rapporteur pour ce travail.

\*

*À l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*





---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le plan d'action global commun conclu le 15 juillet 2015 par les représentants de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des États-Unis d'Amérique, de la Chine, de la Fédération de Russie d'une part et de la République islamique d'Iran d'autre part ;
- ④ Vu la résolution 2231 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 20 juillet 2015 ;
- ⑤ Vu la déclaration conjointe de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne en date du 8 mai 2018 à la suite de la déclaration du Président Donald Trump sur l'Iran ;
- ⑥ Vu la déclaration de la haute représentante au nom de l'Union Européenne du 9 mai 2018 après l'annonce par le président américain Donald Trump sur le nucléaire iranien (plan d'action global commun) ;
- ⑦ Vu la déclaration conjointe des ministres des E3/EU+2 (Chine, France, Allemagne, Fédération de Russie et Royaume Uni, avec la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et de la République islamique d'Iran, faite à New York le 24 septembre 2018 ;
- ⑧ Vu le règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant ;
- ⑨ Vu le règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission européenne du 6 juin 2018 modifiant l'annexe du règlement (CE) n°2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant ;
- ⑩ Vu le discours sur l'État de l'Union prononcé le 12 septembre 2018 par M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne ;
- ⑪ Considérant que le plan d'action global commun, approuvé à l'unanimité par la résolution 2231 du Conseil de sécurité des Nations unies, est un élément

fondamental de l'architecture de la non-prolifération nucléaire mondiale et revêt une importance capitale pour la sécurité de la région ;

⑫ Rappelant que la levée des sanctions liées au nucléaire constitue un élément essentiel du plan d'action global commun et que celle-ci a une incidence positive sur les relations commerciales et économiques avec l'Iran;

⑬ Considérant que l'imposition par les États-Unis d'Amérique de sanctions économiques ayant un effet extraterritorial conduit à mettre en cause la souveraineté diplomatique et économique de l'Union européenne et de ses États membres,

⑭ Relevant que la justification de telles sanctions extraterritoriales ne repose que sur les objectifs et intérêts diplomatiques nationaux d'un seul État;

⑮ Se félicitant de la réactivité et de l'unité manifestées par l'Union européenne et ses États membres pour lancer des initiatives de blocage ou de neutralisation des effets extraterritoriaux de telles sanctions;

⑯ *Concernant des mesures juridiques et financières de blocage ou de neutralisation des sanctions extraterritoriales*

⑰ Juge nécessaire de mettre en œuvre rapidement, en concertation avec les pays intéressés, une plateforme autonome permettant de comptabiliser les produits d'échanges commerciaux entre l'Iran ou d'autres pays sous sanctions américaines et les pays parties à cette plateforme, sans recourir au dollar ou au système financier américain ;

⑱ Demande le renforcement de certaines dispositions du règlement de blocage de 1996, afin en particulier de clarifier les modalités de recours en réparation pour les personnes ayant subi un dommage du fait de l'application des sanctions américaines;

⑲ Demande que pour les secteurs à caractère humanitaire non soumis aux sanctions américaines, au moins une banque iranienne reste connectée au système SWIFT ;

⑳ Souhaite la création, auprès du Conseil, de la Commission européenne ou du Service européen d'action extérieure, d'un organisme chargé : d'assurer la mise en œuvre convergente des sanctions décidées par l'Union européenne, de constituer un canal de négociation avec le département du Trésor des États-Unis sur le sujet des sanctions, d'apporter, dans le cadre d'un dialogue avec l'OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) une expertise juridique aux entreprises et établissements financiers de l'Union, opérant ou désireuses d'opérer dans un pays sous sanctions américaines, sur les conditions de conformité de leur activité aux dispositions de la réglementation américaine;

- 
- ⑳ *Concernant les décisions à même de renforcer le rôle international de l'euro*
- ㉑ Appelle à parachever l'Union économique et monétaire, en lui permettant de résister aux chocs macroéconomiques et de financer des investissements,
- ㉒ Juge nécessaire de compléter rapidement l'Union bancaire par une convergence renforcée des systèmes nationaux de garantie des dépôts, qui ne pourrait toutefois remplacer à terme la mise en place d'un véritable système européen de garantie des dépôts;
- ㉓ Souhaite la mise en place, dans le cadre de l'Union des marchés de capitaux, d'une supervision unique des marchés où l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF) occuperait un rôle central, étape indispensable vers l'intégration des marchés financiers européens et le renforcement de la stabilité financière;
- ㉔ *Concernant les démarches politiques en soutien des positions européennes sur l'extraterritorialité des sanctions*
- ㉕ Demande que le sujet de l'extraterritorialité des sanctions américaines soit inscrit à l'agenda des *forums* de gouvernance économique que constituent le G20 et le G7 ;
- ㉖ Considère que ce sujet devra être abordé dans le cadre de négociations commerciales à venir avec les États-Unis d'Amérique, dans la mesure où un partenariat commercial équitable et équilibré n'est pas compatible avec l'édition par l'une des parties de sanctions commerciales unilatérales affectant les intérêts économiques de l'autre.



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### À PARIS :

- Mme Claire Cheremetinski, sous-directrice - Service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises, Mme Muriel Lacoue-Labarthe, sous-directrice de la politique commerciale, de l'investissement et de la lutte contre la criminalité financière, Mme Alice Navarro, conseillère juridique, et M. Guillaume Chabert - Chef du Service des affaires multilatérales et du développement - **Ministère de l'économie et des finances - Direction générale du Trésor**

- M. Régis Bismuth, professeur - **École de droit de l'Institut d'études politiques de Paris**

- M. Georges Affaki, professeur des universités, avocat

- Mme Gabrielle Marceau, conseillère principale - Division des affaires juridiques - **Organisation mondiale du commerce**

- M. Philippe Mongars, adjoint au directeur de la stabilité financière, et Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du gouverneur - **Banque de France**

- Mme Ania B. Canavan - Premier secrétaire - Affaires économiques, Mme Fleur Cowan - Premier secrétaire, M. Charlie Davis - Premier secrétaire - Affaires politiques, et Florence Radovic - Analyste économique - **Ambassade des États-Unis d'Amérique en France**

### À BRUXELLES :

- Mme Hilde Hardeman, directrice - Service des instruments de politique extérieure - **Service européen pour l'action extérieure**

- M. Denis Chaibi, responsable de la *task force* « Iran », et M. Tobias Franke, policy officer, sanctions policy division - **Service européen pour l'action extérieure**

- M. François Riegert, ministre-conseiller, chef du service économique - **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- Mme Bérangère Travard, conseillère Relations extérieures - **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- M. Jean- Baptiste Laignelot, directeur - Service juridique - **Conseil de l'Union européenne**



---

## ANNEXE

### Compte rendu de la réunion de la commission des affaires européennes du mercredi 18 juillet 2018

**Audition commune sur l'Union européenne  
et l'extraterritorialité des sanctions américaines  
de Mme Claire Cheremetinski (direction générale du Trésor),  
Mme Christine Lepage (MEDEF), Mme Karine Demonet (Banque publique  
d'investissement), et M. Thomas Lenk (ambassade d'Allemagne)**

**M. Simon Sutour, président.** – Veuillez excuser le président Bizet qui défend en ce moment même un amendement en séance publique. Notre réunion est consacrée à l'extraterritorialité des sanctions américaines. Les personnalités qualifiées que nous recevons nous livreront leurs analyses. La commission des affaires européennes a déjà porté une grande attention à ce sujet, notamment à l'occasion des sanctions infligées par les États-Unis à BNP Paribas. Notre attention n'a pu être que ravivée par la décision du président américain Donald Trump, le 8 mai dernier, de retirer unilatéralement les États-Unis de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien. Cette décision a, en effet, des conséquences stratégiques, mais aussi économiques pour l'Union européenne. Nous avons confié à Philippe Bonnecarrère la mission difficile d'approfondir cette question. Parmi les conséquences pour l'Union européenne, les sanctions économiques et commerciales que les États-Unis ont remises en place figurent en bonne place. Par l'effet extraterritorial que les autorités américaines entendent leur donner, ces sanctions affectent gravement les entreprises européennes et singulièrement françaises déjà présentes en Iran ou désireuses d'y investir, conformément aux règles européennes.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a demandé à la commission des affaires européennes d'organiser cette table ronde en se concentrant sur les mesures que l'Union européenne peut et doit prendre pour préserver les intérêts de ses entreprises.

Je remercie nos invités, qui ont accepté de nous apporter leur éclairage : Mme Claire Cheremetinski, chef du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises à la direction générale du Trésor, Mme Christine Lepage, directrice de l'international au MEDEF, Mme Karine Demonet, directrice de la conformité et du contrôle permanent à la Banque publique d'investissement (Bpifrance) et M. Thomas Lenk, ministre conseiller et directeur des affaires économiques et financières de l'ambassade d'Allemagne.

Écoutons tout d'abord le rapporteur, Philippe Bonnecarrère, nous rappeler les principaux éléments du débat et nous faire part des pistes sur lesquelles il a lui-même travaillé.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Je remercie le président du Sénat, Gérard Larcher, d’avoir souhaité que nous puissions travailler sur l’extraterritorialité des sanctions américaines, sujet largement débattu aujourd’hui en Europe, en particulier dans notre pays.

Existe-t-il une solution au problème de l’extraterritorialité des sanctions américaines ? Ma réponse sera brutale : juridiquement, non. Cette question est exclusivement politique.

Nous évoquerons aujourd’hui les sanctions américaines et plus particulièrement les sanctions secondaires liées au retrait américain de l’accord de Vienne. L’extraterritorialité existe par ailleurs en matière de corruption – c’est le volet qui fait le moins débat dans notre pays – ou de fiscalité, puisque les conventions fiscales avec les États-Unis n’ont pas encore été réglées, et de nouveaux problèmes apparaissent – la représentante du Medef en parlera certainement. Le sujet de l’extraterritorialité a des ramifications considérables.

Si les sanctions primaires s’appliquent aux États-Unis et aux ressortissants américains, les sanctions secondaires ont des répercussions très larges : elles menacent nos entreprises et nos banques auxquelles on interdit *de facto* d’exercer directement ou indirectement toute activité sous quelque forme que ce soit sur le territoire du pays frappé par des sanctions américaines, en particulier l’Iran, ou en lien avec les acteurs économiques de ce pays.

Cet état de fait appelle de notre part des réponses crédibles, qui soient politiques et économiques. Comment assurer la protection de nos opérateurs économiques lorsqu’ils investissent ou échangent des biens ou des services en Iran ? La commission des affaires européennes m’a chargé d’y réfléchir il y a quelques semaines. J’ai échangé avec des spécialistes du droit international économique, des représentants de plusieurs de nos grandes entreprises et des établissements financiers, des membres des services compétents de l’administration, en particulier le Trésor, ainsi qu’avec des représentants des institutions européennes.

Cette question, à l’évidence, doit être traitée à l’échelon européen et non franco-français. Le Conseil, le Service européen pour l’action extérieure (SAE) et les services de la Commission européenne s’emploient à identifier les instruments pertinents, mais leur mise en œuvre est loin d’être aisée.

Une réponse pourrait être l’activation ou la mise à jour du règlement européen de 1996 dit de blocage. Peut-on aller au-delà et si oui, comment ? Ce règlement a été conçu comme une réponse à l’application de la loi américaine Helms-Burton sur Cuba. Tout le monde loue son efficacité, mais il n’a jamais eu à être appliqué puisque, à l’époque, un accord avait été trouvé entre l’Union européenne et les États-Unis. Son activation a été décidée au sommet de Sofia et a fait l’objet d’un acte délégué par la



---

Commission, le 6 juin dernier. Il a donc été décidé de réactualiser le règlement en intégrant les sanctions secondaires sur l'Iran dans ses annexes.

L'article 5 du règlement offre une protection correcte aux opérateurs économiques européens, du moins aux PME européennes, contre l'exécution des décisions américaines sur le territoire européen. Concrètement, les sanctions sont considérées comme contraires à l'ordre public européen. Ainsi, il n'est pas possible, sur le territoire européen, de procéder à un exequatur des condamnations de la justice américaine en la matière. Les éventuelles sanctions n'ont donc pas d'effet juridique sur le territoire européen. Les PME sont correctement protégées. Malheureusement, le sort des grands groupes est très différent puisque ceux-ci ont des actifs aux États-Unis ou des capitaux américains, ou se financent sur les marchés internationaux de capitaux et sont donc confrontés au poids du marché américain. Ils ne peuvent pas se permettre de couper leur accès à ces marchés ni de perdre leurs intérêts aux États-Unis.

L'article 6 du règlement prévoit la compensation des dommages, ce qui n'est pas fonctionnel puisque l'indemnisation est à la charge de l'auteur de la décision de sanction. Autrement dit, les entreprises françaises devraient se retourner contre les États-Unis sur le territoire américain, sans chance de succès - c'est donc une pure vue de l'esprit.

Une piste intéressante est à chercher du côté de l'effet d'éviction, c'est-à-dire de l'ouverture d'un droit à indemnisation pour les entreprises européennes à l'égard de celles qui auraient bénéficié de leur retrait de toute activité économique en Iran.

Autre piste, les mesures transitoires. Autant nos entreprises sont privées de tout recours concernant les conséquences futures, autant elles pourraient faire valoir un sort différent pour les investissements déjà assurés. Par exemple, Total avait pris la décision d'investir, mais n'avait pas lancé d'appel d'offres ; PSA a vendu des voitures en Iran. Que deviennent ces voitures ? Et les lignes de production déjà mises en œuvre dans un cadre parfaitement régulier après l'accord de Vienne de juillet 2015 ? Il y aurait probablement une expertise à mener sur les mesures transitoires, mais aussi les conditions dans lesquelles un recours pourrait être formé aux États-Unis pour un motif d'expropriation, c'est-à-dire de privation d'investissements déjà réalisés par nos entreprises.

Autre piste encore, le recours à un arbitre international ou, plus exactement, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le droit international, lors de l'application extraterritoriale d'une norme, laisse les États libres de déterminer les critères de rattachement qu'ils estiment les plus appropriés. À ce titre, je rappelle que l'extraterritorialité n'est pas un sujet tout blanc ou tout noir. Nous la pratiquons nous-mêmes. La loi Sapin 2 a créé des dispositions en miroir des dispositions américaines anticorruption. Le règlement général sur la protection des données (RGPD) entre également

---

dans cette catégorie ; les États-Unis y ont répondu par le *Cloud Act - Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*. C'est une course à l'extraterritorialité. Je rappelle en outre que l'Union européenne a adopté des sanctions extraterritoriales concernant la Russie et la Syrie. Il devrait donc y avoir des arbitres, et pas seulement pour la Coupe du monde de football ! Ce serait la vocation de l'OMC qui, en principe, a à apprécier les conditions d'une libre concurrence et a déjà eu à connaître de l'argument de la sécurité nationale. Une saisine de l'OMC, nécessaire selon moi, pose des difficultés à cause du nombre de membres œuvrant au sein de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends. Toutefois, il serait possible d'obtenir de l'OMC un panel favorable à nos entreprises. Une réserve, néanmoins : les États-Unis contestent fortement l'OMC, depuis plusieurs années - c'est bien un problème politique et non juridique. Le Président de la République lui-même s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'une réforme de cette institution. D'aucuns disent que cette saisine serait le dernier clou sur le cercueil de l'OMC, à cause de l'hostilité des États-Unis. Je laisse chacun en juger.

Une dernière piste est constituée par les stratégies de contournement, qui sont plus compliquées en économie qu'en matière militaire. Il s'agirait de mettre en place des sources de financement non susceptibles d'être sanctionnées par les autorités américaines. C'est compliqué puisque les sanctions américaines sont particulièrement extensives : elles visent les entreprises ayant des intérêts directs en Iran, mais également les banques qui les financent ainsi que tous les intermédiaires. Les grandes banques européennes deviennent paradoxalement les agents de service public bénévoles du gouvernement américain en suivant les règles de *compliance*, de conformité, pour s'assurer que chacun respecte les règles américaines. De même, le recours au dollar par un acteur, dans toute phase du processus économique, est considéré comme suffisant pour être passible de sanctions. En résumé, il faudrait prévoir des circuits financiers *ad hoc* avec des lignes de crédit en euros et des compensations hors des États-Unis, ce qui n'est pas simple - la représentante du Trésor pourra certainement nous en dire plus.

On m'a expliqué qu'une difficulté était due au fait que l'euro avait été structurellement conçu comme une monnaie de réserve et non d'échange, à l'image du Deutsche Mark. La stratégie de contournement suppose donc un changement de la conception que la Banque centrale européenne se fait de l'euro. Il faudrait trouver des établissements financiers qui n'aient pas besoin de se financer en dollars ni sur les marchés internationaux ni même auprès de la BCE, puisque les banques centrales se financent elles-mêmes sur les marchés internationaux. L'Assemblée nationale a tenté de créer dans la loi de finances une filiale dédiée de Bpifrance, avec un budget dédié.

Quelques petites banques sous le radar de la BCE n'ont pas besoin de se financer sur les marchés internationaux parce qu'elles ont des capitaux

---

suffisants. Il en existe deux bien connues en France. N'étant pas de grands établissements bancaires, elles ont besoin de fonctions supports qui sont assurées par la BNP pour l'une et Natixis pour l'autre. Je ne sais pas jusqu'où ces grandes banques accepteront que les banques plus modestes financent des opérations en Iran. Les représentants des entreprises françaises ont souligné que l'Allemagne comptait plus de petites banques régionales répondant aux critères. Il sera donc important et utile de savoir s'il y a une distorsion de concurrence entre les entreprises françaises et allemandes, puisque ces dernières, chanceuses, trouveraient un financement auprès de leurs banques régionales que nous ne sommes pas en mesure de fournir à nos propres entreprises.

Il existe bien d'autres hypothèses, mais nous devons nous méfier des fausses bonnes idées. Espérons que nos interlocuteurs nous apportent d'autres réponses.

Chers collègues, je vous remercie d'avoir écouté un mauvais rapporteur qui n'a pas été en mesure de vous donner des solutions, ce qui est absolument inacceptable.

**M. Simon Sutour.** – Je vous remercie. Je donne maintenant la parole à Mme Claire Cheremetinski qui va nous indiquer comment cette question est perçue par les autorités françaises et quel est l'état de nos échanges avec nos partenaires européens.

**Mme Claire Cheremetinski, chef du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises à la Direction générale du Trésor.** – Je compléterai l'intervention de M. Bonnecarrère.

Concernant les sanctions, les sanctions dites primaires nécessitent un lien de rattachement – ce que les Américains appellent *an US nexus* – avec la juridiction américaine, contrairement aux sanctions secondaires. Toutefois, dans l'application de ces dernières, les sanctions portent toujours sur des actifs situés aux États-Unis ou concernent une interdiction d'acheter des biens américains, de voyager aux États-Unis, etc. Il y a un « moyen de pression » sur celui qui va commettre l'infraction.

La question de l'extraterritorialité ne se mesure pas uniquement sur le terrain juridique. La menace d'une sanction induit immédiatement un effet de saisissement sur les acteurs économiques. On l'a vu dès l'élection du président américain avec l'accord avec l'Iran, par exemple. Avant même la décision de sortie des États-Unis du JCPoA – *Joint Comprehensive Plan of Action*, le plan d'action global commun –, on a d'emblée constaté un ralentissement des projets des entreprises en Iran. Cette question est particulièrement aiguë dans la mesure où les régimes de sanctions américains et les régimes de sanctions européens divergent. S'ils étaient alignés, on se poserait probablement moins la question de l'extraterritorialité. Ce fut le cas jusqu'à récemment avec la Russie et même, dans une certaine mesure, depuis 2015, avec l'Iran, même s'il subsistait des

sanctions primaires américaines, les Américains n'ayant levé que les sanctions liées à la prolifération nucléaire. Dès lors, plus la divergence entre les régimes de sanctions européens et américains est importante, plus cette question est cruciale.

Les autorités politiques, le Gouvernement et le Président de la République, ont très clairement affirmé leur détermination à faire en sorte de limiter l'effet extraterritorial des sanctions américaines. Comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, la question de la limitation des effets extraterritoriaux est plus politique que strictement juridique : il est en effet très compliqué de trouver une parade sur le plan juridique, même si vous avez esquissé quelques pistes grâce à la révision du règlement de 1996, sur laquelle je reviendrai rapidement.

La divergence de nos régimes de sanctions est de plus en plus importante pour ce qui concerne la Russie avec, d'une part, le vote, par le Congrès américain en août 2017, de la loi dite CAATSA – *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, la loi pour contrer les adversaires de l'Amérique au moyen de sanctions –, qui a introduit de nouvelles sanctions extraterritoriales américaines à l'encontre de la Russie, et, d'autre part, la décision plus récente du président Trump de sanctionner un certain nombre d'oligarques russes. Ainsi, la France, l'Allemagne et d'autres pays européens sont en discussion avec les autorités américaines pour essayer de trouver une voie de sortie concernant l'entreprise russe Rusal, un fournisseur majeur d'aluminium pour toute l'industrie européenne, qui est sanctionnée par les autorités américaines, afin d'éviter des effets absolument systémiques pour l'industrie européenne.

La deuxième source de divergences concerne la sortie des États-Unis du JCPoA et le rétablissement des sanctions secondaires, qui, de fait, menacent la pérennité des projets français et européens en Iran. Certaines entreprises françaises et européennes ont déjà pris la décision d'interrompre leurs projets en Iran. Cela remet en question la quasi-totalité des activités et des projets d'investissement, qui avait été relancés après 2015 et après la signature du JCPoA dans des secteurs clés, tels que l'aéronautique, l'automobile et l'énergie, des secteurs qui feront tous l'objet de sanctions secondaires américaines le 6 août 2018 ou le 6 novembre 2018.

Par ailleurs, la pérennité des activités dans les secteurs qui ne sont pas sanctionnés, tels que l'agroalimentaire et la pharmacie – les flux commerciaux avant le JCPoA étaient significatifs, avec plusieurs centaines de millions d'euros, voire plus – est remise en cause par la désignation par les Américains de la quasi-intégralité des banques commerciales iraniennes et même de la Banque centrale iranienne. Dès lors qu'il n'existe pas d'établissements de crédit iraniens susceptibles de recevoir des paiements, cela pose problème pour commercer avec des secteurs licites au regard des régimes de sanctions américains.

---

Face à cette situation, l'administration française est entièrement mobilisée pour trouver des solutions, en vue de protéger nos entreprises. À cet effet, on agit sur plusieurs leviers.

Le premier levier concerne le règlement européen de 1996 dit de blocage. La portée de ce règlement était limitée ; elle l'était d'autant plus que les mesures de portée extraterritoriale étaient listées dans une annexe qui n'avait pas été révisée depuis lors. Cette annexe a été récemment révisée par un acte délégué de la Commission européenne, qui doit entrer en vigueur le 7 août 2018. Nous avons listé les nouveaux textes juridiques adoptés par les Américains imposant des sanctions dont on estime qu'elles ont une portée extraterritoriale. En outre, nous continuons d'essayer de renforcer le dispositif pour le rendre plus opérant, notamment, comme l'a relevé le rapporteur, pour ce qui concerne l'article 6 relatif aux mécanismes d'indemnisation ou de récupération pour les acteurs sanctionnés.

Deuxième levier, nous essayons de trouver des canaux de financement, ne serait-ce que pour continuer de financer le commerce dans les secteurs qui ne sont pas sanctionnés, voire, pour être encore plus ambitieux, pour financer tous les secteurs que nous considérons comme légitimes. Cet exercice est rendu plus compliqué par le rétablissement des sanctions secondaires, la désignation des établissements financiers iraniens et de la Banque centrale iranienne par les autorités américaines. Le dispositif que l'on avait imaginé pour la Banque publique d'investissement (BPI) n'est plus opérant ; mais Karine Demonet vous en dira certainement davantage. La réflexion se poursuit et nous souhaitons engager un dialogue avec nos partenaires européens sur ce sujet. Il s'agit d'un sujet très compliqué et, pour l'heure, je ne puis vous donner d'éléments précis ou concrets.

Le troisième levier concerne le renforcement des mécanismes de coordination entre les États membres et de dialogue avec les autorités américaines sur l'élaboration des sanctions et leur mise en œuvre. Les Américains parlent d'une voix unie : l'OFAC, *Office of Foreign Assets Control*, le bureau de contrôle des actifs étrangers, est la porte d'entrée reconnue pour tous les acteurs économiques, s'agissant des sanctions, alors que l'Europe compte vingt-huit régimes, avec, potentiellement, plusieurs autorités compétentes au sein de chaque État membre. On a parfois parlé de la possibilité de créer un OFAC européen : c'est un raccourci pour dire que les Européens doivent davantage se coordonner pour avoir plus de poids face aux autorités américaines et un moyen de recours pour les entreprises européennes. Cette coordination accrue est déjà à l'œuvre à propos de l'Iran ; les échanges sont extrêmement nourris entre les États membres, en particulier au sein de l'E3, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, avec le SEAE, mais ce dialogue n'est pas exclusif.

**M. Simon Sutour.** – Je donne la parole à Mme Christine Lepage qui va nous faire part du point de vue des entreprises françaises.

**Mme Christine Lepage, directrice de l'international au Mouvement des entreprises de France (MEDEF).** En tant que représentante des entreprises, je tiens à remercier le Gouvernement et l'administration, qui ont été très proactifs à la suite de l'annonce du retrait des États-Unis de l'accord de Vienne, en organisant des réunions d'information à Bercy. L'administration a aussi consulté les entreprises pour recueillir leur point de vue sur les mesures annoncées : celles-ci se sentaient jusqu'alors très seules et ont donc été heureuses de s'exprimer. Toutefois, sur le fond, les mesures annoncées ne répondent pas à leurs besoins ou, en tout cas, ne sont pas suffisantes, comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur. À court terme, il n'y a pas d'effets significatifs et, à moyen terme, on a des doutes sur la faisabilité des mesures et peu d'information et de visibilité sur ce que prépare la Commission. Les entreprises s'interrogent sur la capacité des pays de l'Union européenne à faire front commun.

Dans ce contexte, nombreuses sont les entreprises qui ont annoncé leur départ de l'Iran, à contrecœur : cela fait moins de trois ans que plusieurs centaines d'entre elles s'y étaient établies. Certaines espéraient pouvoir être exemptées, mais le ministre a annoncé avoir peu d'espoir. Elles ont peu de temps pour se préparer au départ – le 6 août pour le premier secteur. Même les secteurs de l'agroalimentaire et de la pharmacie, qui en sont exclus, auront des difficultés à se faire financer, pour les raisons précédemment énoncées. De toute façon, il est difficile pour une petite entreprise de savoir si elle est concernée ou non par les sanctions primaires. Quand nous demandons à l'OFAC ce qu'est une « transaction significative », la réponse n'est pas précise. Or, comme vous le savez, c'est l'insécurité juridique que les entreprises détestent le plus. Nos entreprises ont un sentiment d'impuissance eu égard aux sanctions et un sentiment d'injustice et elles ont beaucoup aimé travailler avec l'Iran. Les relations commerciales avec l'Iran ont été agréables et de qualité et elles espèrent un jour y retourner.

Concernant les mesures envisagées par la Commission européenne, je ne reviendrai pas sur la réactivation du règlement de 1996, sauf pour dire que l'on espère que la situation sera moins contradictoire qu'elle ne l'était jusqu'à présent. Les entreprises ne savent pas si elles sont *euro compliant* ou *US compliant*. Répond-on aux injonctions de l'Europe ou des États-Unis ? Que se passe-t-il si une entreprise ne respecte pas ce règlement ? Des dérogations seront-elles délivrées comme par le passé ? Selon quels critères ? La Commission dit que nous aurons plus d'informations le 6 août, mais c'est le jour où les entreprises devront partir. Il y aura, semble-t-il, des sanctions nationales. Quelle sera la nature de ces sanctions ? Seront-elles pénales ?

Merci des informations concernant la révision du règlement, car la Commission nous a simplement dit qu'elle était dans les tuyaux.

Il est maintenant officiel que la Banque européenne d'investissement (BEI) ne pourra pas être un canal de financement.

---

Monsieur le rapporteur, je suis désolé de vous dire que nous n'avons pas de bonnes idées à partager. Mais ce que nous savons, c'est qu'il faut en trouver ! En effet, d'autres textes sont à risques quant à leur portée extraterritoriale ; vous avez cité le *Cloud Act*. Cette loi en vigueur depuis le mois de mars 2018 permet aux autorités judiciaires américaines d'accéder à des données hébergées par des serveurs américains, quelle que soit leur localisation. On peut donc demander à un serveur basé en France de donner des informations détenues par une entreprise française sans passer par les canaux de coopération judiciaire classiques, qui sont jugés trop longs.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), nos données seront conservées en Europe. Mais les Américains se sont dotés du moyen juridique de pouvoir accéder aux données enregistrées sur les serveurs européens, avec les mêmes mécanismes de sanction.

**Mme Fabienne Keller.** – Il faut un *cloud* européen !

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Un *Cloud Act* européen, et non pas un *Cloud* physique.

**Mme Fabienne Keller.** – Non, un *cloud* de l'entreprise, de droit européen.

**Mme Christine Lepage.** – La deuxième source d'inquiétude concerne la refonte du CIFIUS – *The Committee on Foreign Investment in the United States*, le Comité pour l'investissement étranger aux États-Unis –, qui contrôle les investissements étrangers sur le territoire américain. La réforme est en cours : serait instauré un principe de veto de l'administration américaine, au prétexte que les acquisitions d'entreprises ou les prises de participation dans un pays étranger affecteraient la sécurité nationale américaine.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ces problématiques sont nouvelles. Les États-Unis se sont appuyés sur ces dispositions pour exprimer leur opposition au rachat par une entreprise chinoise d'une entreprise allemande de robots.

**Mme Christine Lepage.** – La troisième source d'inquiétude a trait à un projet de règlement chinois sur le contrôle des exportations : les entreprises seront obligées de demander des licences d'exportation pour exporter un bien de leur territoire dans un territoire qui ne sera pas la Chine, mais qui peut comporter des composants chinois. Cela signifie qu'il faut demander une autorisation à la Chine, qui devra faire des investigations sur les données de l'entreprise et, donc, avoir accès à des données secrètes.

La quatrième source d'inquiétude, c'est le risque de durcissement des sanctions en Russie, comme l'a annoncé le président de la Chambre des représentants Paul Ryan.

Enfin, la perte de souveraineté de l'Europe est un très mauvais signal au moment même où l'on constate un rejet de l'Europe et, plus généralement, de la mondialisation. Dans ces conditions, il est vraiment urgent de trouver des solutions.

**M. Simon Sutour.** – C'est maintenant M. Thomas Lenk qui va nous dire comment cette question est appréhendée en Allemagne, que ce soit du côté des entreprises ou des autorités allemandes.

**M. Thomas Lenk, ministre conseiller et directeur des affaires économiques et financières de l'ambassade d'Allemagne.** – Je vous remercie de m'avoir invité, car ces problèmes nous concernent tous. Comme l'a dit il y a trois semaines notre ministre des affaires étrangères, nous devons réajuster notre relation transatlantique en raison des changements d'environnement et de la politique menée à Washington. Cela signifie qu'il faut faire, dans certains domaines, contrepoids aux mesures qui franchissent nos lignes rouges. Cela présuppose une alliance aussi étroite que possible entre la France et l'Allemagne.

Sur le fond, on partage votre analyse, monsieur le rapporteur, ainsi que les propos de Mmes Cheremetinski et Lepage. Le problème de l'extraterritorialité n'est pas nouveau : on pensait que tout irait mieux, même après l'accord avec l'Iran en 2015, mais les problèmes rencontrés par les entreprises ont persisté. L'une des raisons est le décalage décrit entre les sanctions et la logique politique des sanctions américaines et européennes. Quel est l'objectif exact des sanctions ? Le renoncement au JCPoA et les nouvelles sanctions envers la Russie ont accru les problèmes au cours des derniers mois. Les entreprises allemandes sont aussi concernées par cette situation. Je n'ai pas moi non plus de solution à vous proposer. Les options sont très limitées. J'en suis d'accord, il n'y a pas de solution juridique, il faut chercher des solutions politiques et des mesures économiques. La solution idéale serait que les États-Unis renoncent à l'application extraterritoriale.

Les entreprises se demandent comment elles peuvent réduire leur exposition au dollar. Mais, concernant les entreprises les plus importantes, 90 % ou 95 % des projets sont financés avec la participation de banques américaines. Le choix est donc très clair, elles ne vont pas risquer d'encourir des sanctions américaines.

*The Blocking Regulation* a été parfois critiqué, au motif que cette directive était purement symbolique. Pour notre part, nous soutenons sa mise en application à partir du 6 août : nous y envoyons là un signal politique, celui que nous ne sommes d'accord ni sur le fond ni sur la méthode. Il est important de ne pas donner d'accord tacite aux autorités américaines. La transparence de ce règlement sur la législation et la pratique des pays tiers est essentielle. Il importe que les entreprises de taille moyenne soient éclairées sur les sanctions. Nos entreprises et nos banques renoncent à agir parce qu'elles ne savent pas si elles tombent sous le coup des sanctions. Se pose le problème de la surconformité. Le secteur bancaire allemand est



---

beaucoup moins consolidé que ne l'est le secteur bancaire français. Beaucoup de PME du *Mittelstand* qui exportent ont des liens avec des banques assez petites, mais le problème reste le même. Pensons au-delà ; la France nous a donné certaines idées pour compléter le règlement actuel afin de mieux protéger les entreprises.

Les entreprises allemandes sont confrontées à des obligations légales contradictoires, européennes et nationales. La législation allemande interdit de participer au boycott d'un autre État. Elles sont entre le marteau et l'enclume.

Ce droit à la protection reste encore un peu flou et serait plutôt une politique économique. Compte tenu des niveaux de pertes en jeu, étendre le droit à l'indemnisation à toutes les sanctions unilatérales serait irréaliste.

Il est très important qu'une Europe unie maintienne un dialogue approfondi avec les Américains. Renforçons les moyens de l'Union européenne par un OFAC européen ou par le renforcement du SEAE.

**M. Jean Bizet, président.** – Pardonnez mon retard dû au long examen d'un amendement en séance publique. J'arrive à point nommé, vous avez trouvé toutes les solutions ! Je donne la parole à Mme Karine Demonet qui va nous exposer le point de vue de la Banque publique d'investissement.

**Mme Karine Demonet, directrice de la conformité et du contrôle permanent à la Banque publique d'investissement (Bpifrance).** – Je travaille avec mes équipes depuis environ deux ans, avec fierté, mais acharnement, sur la possibilité de mettre en place, à la demande de l'État français, des solutions de financement des entreprises françaises.

Certes, les sanctions secondaires américaines avaient bien été levées depuis les accords de Vienne, mais les banques, en particulier françaises, restaient extrêmement frileuses à l'idée de financer des exportateurs français pour des projets en Iran. Je ne m'étais pas saisie du sujet avec grand plaisir, convaincue qu'il était un peu fou de mettre en place ce système de financement. Comme tout directeur de la conformité d'une banque, je craignais cette instabilité et l'application des sanctions par les Américains – les fameux *US Nexus*, les liens de rattachement à la réglementation américaine de l'ensemble de nos opérations – quand bien même Bpifrance n'est pas une banque américaine, n'a pas de licence bancaire aux États-Unis, mais a dans son bilan des dollars, compte parmi ses collaborateurs des Américains, a des applications informatiques américaines et réalise des déplacements sur le territoire américain, autant d'opportunités pour le législateur américain et pour le Département de la justice d'intervenir contre elle.

Nous avons travaillé d'arrache-pied sur la possibilité d'un tel système et avons décidé son application. J'étais plutôt sereine, car nous avons mis en place un système de cantonnement extrêmement robuste au sein de la banque, avec une poche de financements dédiés : Bpifrance recrute

---

sur les marchés financiers comme n'importe quel établissement bancaire, nous avons donc potentiellement des dollars parmi nos ressources – car vous recrutez sur l'ensemble des devises en fonction de leur taux. À l'époque, nous avions un programme d'émission dont la date d'échéance est depuis terminée, des dollars à notre bilan, et nous réalisons des opérations d'investissement en dollars pour des sociétés basées aux États-Unis. Nous avons des opérations de change comme n'importe quelle banque classique. Ce système de cloisonnement nous permettait de lutter contre les sanctions primaires imposables et opposables aux Américains, mais également aux non-Américains, dès lors qu'il y a ce fameux lien de rattachement.

Lutter contre les sanctions secondaires est une mission impossible : dès lors que les entreprises françaises envisagent de réaliser des opérations dans les secteurs d'activités visés, elles s'exposent elles-mêmes à des sanctions. Les banques qui participent directement ou indirectement se voient également rattrapées par ce mécanisme. De plus, en Iran, lorsque vous envisagez de financer les exportateurs français par du crédit export, vous ne prêtez pas à l'acheteur iranien, mais vous faites un prêt à une banque iranienne, un *correspondent banking*, qui prêtera ensuite à l'acheteur iranien. L'ensemble des banques iraniennes, y compris la Banque centrale iranienne, vont de nouveau être sur la liste des États-Unis. Si vous contractualisez avec ces banques, de fait vous réalisez une infraction qui vous expose à ces sanctions secondaires. Nous risquions alors d'exposer Bpifrance elle-même à ces sanctions secondaires et de la faire devenir une entité désignée par les fameuses SDN (*Specially Designated Nationals List*, liste noire de personnes spécifiquement désignées). Ce n'était pas tenable : nous allons sur les marchés financiers, et y récoltons environ 20 milliards d'euros. Imaginez l'impact sur le budget de l'État s'il fallait compenser ces sommes !

Par ailleurs, nous avons des investisseurs américains qui souscrivent aux émissions de Bpifrance et qui achètent du risque France ; nous avons également énormément de relations d'affaires avec des partenaires bancaires. Or les banques respectent désormais non seulement les réglementations françaises et européennes, mais aussi américaines : elles doivent régulièrement certifier qu'elles ne travaillent pas avec des personnes qui figurent sur ces fameuses listes. À défaut, les opérations s'arrêtent, sans aucun pouvoir de négociation : c'est à prendre ou à laisser.

Nous étions en train de finaliser notre dispositif – la gouvernance avait validé, la mise en œuvre opérationnelle était en cours – lorsque le président Trump a annoncé, le 8 mai dernier, le rétablissement des sanctions. Nous avons donc gelé le dispositif qui était mature : nous étions en train de finaliser nos systèmes d'information, et un auditeur indépendant examinait le dispositif d'étanchéité. L'arrêt du projet a été assez frustrant parce que nous y avons beaucoup travaillé et nous étions persuadés que c'était la bonne manière de le faire. Désormais, lutter contre l'extraterritorialité est non plus un sujet technique, mais politique, et même diplomatique.

---

Au départ, lorsque j'ai appelé mes homologues directeurs de la conformité dans les autres banques, le mot Iran était quasiment tabou et les crispait. On ne parlait pas de cela. Vous avez évoqué l'*over-compliance* (surconformité) ; même si je suis un fervent défenseur de ma profession, cette peur s'explique par l'incertitude de l'attitude américaine. Cela a coûté très cher à BNP Paribas, et d'autres sanctions sont en cours. Cela encourage à la plus grande prudence.

**M. Jean Bizet, président.** – La commission des affaires européennes s'est penchée depuis trois ans sur ce sujet, et je remercie Philippe Bonnacarrère de son engagement. Ce problème devient au fil du temps, avec le multilatéralisme qui n'a plus la faveur des Américains, un véritable problème politique. Nous essaierons de trouver des solutions.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci pour ces présentations très précises. C'est très inquiétant pour le développement de nos exportations, s'il suffit d'avoir un salarié américain, quelques dollars dans son bilan ou des échanges sur le territoire américain. Quel est le risque que les Américains renforcent leurs décisions, fragilisant à nouveau nos entreprises dans d'autres champs ? Renforçons l'unité européenne sur ce sujet, pour être plus forts dans un marché significatif, malgré les divergences et les difficultés à harmoniser les agences. Ne peut-on pas appeler l'Union européenne à réaliser un travail commun plus efficace, au moyen, par exemple, d'une proposition de résolution européenne ?

Je plaide pour un *cloud* européen pour sécuriser les données mises sur des dossiers partagés, qui actuellement ne dépendent que de fournisseurs américains.

**M. Jean Bizet, président.** – M. Bonnacarrère, qui n'a pas encore fini son rapport, nous fera des propositions à l'automne.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il y a différents niveaux de réflexion. L'extraterritorialité des lois américaines s'applique dans certains secteurs. Nous faisons également attention à ce que nos technologies ne soient pas transmises n'importe comment. Une partie de cette extraterritorialité pourrait être considérée comme une sorte d'impérialisme qui mériterait d'être combattu, tandis qu'une autre peut sembler assez logique, compréhensible, mais doit être traitée différemment suivant le contexte : selon qu'on est dans le cadre de la négociation d'accords multilatéraux, où des sanctions seraient légitimes au regard du droit international, avec des systèmes équivalents à l'OFAC, ou bien dans un contexte de guerre commerciale.

Prenons en compte le contexte actuel de guerre commerciale et la manière de traiter du sujet en union douanière, notamment si les échanges sont plus ouverts avec le Canada et le Japon. Ne découvrons pas après coup que l'Union européenne devait réagir. Certes, il n'y aura pas de solution absolue, car chacun fera un peu d'extraterritorialité. Certaines asymétries

doivent être combattues, comme le fait qu'un chef d'entreprise français s'étant rendu en Iran doive justifier de ce qu'il y a fait avant d'obtenir un visa pour les États-Unis. L'inverse n'est pas vrai. Appliquons cette réciprocité.

Avec Joëlle Garriaud-Maylam, également sénateur des Français établis hors de France, nous constatons que la surconformité appliquée par les banques françaises est un réel problème pour nos entreprises. Les banques devraient pouvoir continuer à remplir leurs missions. Je m'interroge sur la pénalisation de la surconformité – à distinguer d'exigences différentes selon les banques. Elle devrait constituer un délit. Comment nos entreprises pourront-elles continuer à fonctionner en Afrique de l'Ouest ou dans d'autres parties du monde ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Le principe d'extraterritorialité semble être devenu la règle, mais nous n'avons pas de mesures pour le parer. Comment pourrait-on établir un nouveau rapport de force fondé sur la réciprocité ? Même un *cloud* européen pose problème : il suffit d'un client américain pour qu'il tombe sous le coup de l'extraterritorialité.

**M. Jean Bizet, président.** – Quel est l'état d'esprit des entreprises françaises en Iran ? Sont-elles en capacité de rebondir ou vont-elles simplement se replier ? J'attendais beaucoup du règlement de 1996. Or son effet est mineur. Ne peut-on déposer une plainte devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce – même si cette organisation est un peu en difficulté actuellement ? À long terme, ce problème sera résolu avec le rééquilibrage des monnaies dans les échanges internationaux : actuellement, 80 % des échanges sont faits en dollars, contre 20 % en euros.

**M. André Gattolin.** – Merci au rapporteur qui a suivi ce dossier avec intérêt, passion et compétences depuis plusieurs années, et merci pour vos interventions.

Le *Cloud Act* ne vise pas toutes les informations sur un *cloud* européen, mais des informations concernant un citoyen ou une société américains. Nous ne sommes pas obligés d'y répondre. J'avais rencontré à l'Assemblée nationale des représentants notamment de Total et Technip qui participaient à la construction du complexe de Yamal, presque île russe, et font des investissements tombant sous le coup des sanctions. La Chine et l'Indonésie sont aussi impliquées. Ils m'ont expliqué contourner ces sanctions en investissant en équivalents dollars. Ces techniques de contournement seraient-elles une solution ? Je suppose que Bpifrance les connaît...

**Mme Claire Cheremetinski.** – Le risque de nouvelles sanctions américaines est avéré ; en témoignent les nouvelles sanctions à l'égard de la Russie. Les États-Unis continuent d'ajouter des nouvelles entités – personnes ou entreprises – sur leur liste. Une entreprise entrant en relation

---

commerciale, de bonne foi, avec une contrepartie russe à l'époque où celle-ci était considérée comme légitime, peut se retrouver le lendemain sanctionnée.

L'Europe est unanime sur le sujet iranien, et même au-delà. Le JCPOA avait été approuvée par l'ONU. Un acteur fait donc l'unanimité contre lui. Nous souhaitons tous préserver cet accord et des solutions techniques afin de continuer de commercer normalement avec l'Iran. Il est crucial pour l'Iran de rester dans cet accord et de pouvoir en tirer les bénéfices économiques, en échange de la fin de son programme nucléaire. Tous les Européens souhaitent conserver ces bénéfices économiques, mais il faut trouver une solution. Le contexte de guerre commerciale complique le règlement de cette question. Certains peuvent avoir des arrière-pensées commerciales – cela a été évoqué au Congrès américain la semaine dernière à propos du renforcement des sanctions contre la Russie, pour la désignation d'un certain nombre d'acteurs du secteur pétrolier, et lors du vote de la CAATSA.

Le contexte de tensions commerciales et de remise en cause du multilatéralisme rend aussi le règlement de cette question plus compliquée qu'au milieu des années quatre-vingt-dix. L'Union européenne avait publié le règlement de 1996 dit de blocage et déposé un contentieux à l'OMC. Ces actions se sont finalement soldées par un accord négocié en marge du contentieux avec les autorités américaines. Y a-t-il actuellement un terrain de négociation possible avec les autorités américaines ? Un contentieux à l'OMC renforcerait-il le poids des Européens dans cette négociation ? Nos interlocuteurs bruxellois ont un point de vue mitigé sur ce sujet. Ne fait-on pas peser un poids trop lourd sur les frêles épaules de l'OMC, déjà fragilisée par toutes sortes de contentieux ou de mesures unilatérales prises par, notamment, les États-Unis ?

Les banques françaises n'ont pas un comportement fondamentalement différent des autres banques européennes, comme le soulignait le représentant de l'ambassade d'Allemagne. Les banques extracommunautaires, avant l'entrée en vigueur du JCPOA, étaient-elles plus actives que nos banques dans les transactions avec l'Iran ? Continueront-elles de le faire ? Certaines banques turques étaient actives en Iran. Or l'une d'entre elles a été sanctionnée par les États-Unis, avec des poursuites engagées contre son dirigeant.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Parce qu'il n'est pas conforme ou qu'il ne respecte pas la surconformité ? Certains choisissent alors des banques italiennes ou slovaques et non plus françaises...

**Mme Claire Cheremetinski.** – Nous l'entendons, mais en réalité, il est difficile de trouver des exemples d'entreprises européennes financées par d'autres banques de l'Union....

Les autorités américaines poursuivent peut-être les dirigeants de cette banque en toute légitimité, mais le fait d'être sous le coup de sanctions

américaines a un effet sur le reste du secteur bancaire du pays considéré. Nous verrons si les banques situées en dehors de l'Union européenne continuent comme précédemment. On prétendait aussi que les banques chinoises étaient bien plus actives. Mais une grande entreprise chinoise, ZTE, vient d'être sanctionnée pour non-conformité avec la réglementation sur l'Iran... Tous les acteurs, y compris extracommunautaires, deviennent plus réticents à investir en Iran. Attention au mythe des banques françaises plus conservatrices que celles d'autres pays. La loi française prévoit déjà l'interdiction de discriminer un client ressortissant de tel ou tel pays, qui est pénalement répréhensible.

**M. Thomas Lenk, ministre conseiller et directeur des affaires économiques et financières de l'ambassade d'Allemagne.** – Concernant la réaction des entreprises allemandes, la situation est comparable à celle que la représentante du MEDEF a décrite : au vu des échanges commerciaux qu'elles entretiennent avec l'Iran et les États-Unis, elles ont choisi de se retirer d'Iran. Pour ce qui est de la réaction de l'Union européenne, il faut que nous précisions nos réponses à ce défi. Le ministre allemand des affaires économiques s'est entretenu à Paris avec Bruno Le Maire sur les questions commerciales : nos deux pays ne peuvent pas jouer l'un contre l'autre ! Quant à la coopération de l'Iran avec le GAFI, elle doit sans conteste être améliorée.

**Mme Karine Demonet.** – Même si la décision du Président Trump est contestable, les banques iraniennes ont effectivement encore de grands progrès à faire sur la conformité, en particulier en matière de lutte contre la corruption et le financement du terrorisme, car elles sont loin de respecter les standards internationaux : on pourrait même parler en la matière de « sous-conformité » !

Je signale d'ailleurs que la banque danoise Danske Bank, qui avait conclu le premier accord avec l'Iran, vient d'être sanctionnée par son régulateur national pour lutte insuffisante contre le financement du terrorisme. Pour sa part, Bpifrance a exigé des garanties sur ce point dans les accords signés avec des banques iraniennes. Quant aux exportateurs français, ils analysaient jusqu'à présent avec la plus grande attention les contrats et les paiements dans leurs relations avec l'Iran. L'arrivée des flux financiers risque toutefois de devenir problématique si la banque centrale iranienne n'avait plus accès au système SWIFT. Or un « dé-SWIFTage » est envisagé. Certains ont déjà eu recours à des voies de contournement de ce système mais ces solutions ne sont pas nécessairement satisfaisantes en raison de la licéité douteuse des canaux concernés.

Quant à la question de la réciprocité des sanctions, elle n'apparaît pas possible dès lors que les régimes de sanction américains et européens divergent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Qu'en est-il des visas ?

---

**Mme Karine Demonet.** - C'est un vrai problème pour nos collaborateurs qui sont allés aux États-Unis pour le compte de l'État français et dont les demandes de visa pour y lever des fonds sont aujourd'hui refusées.

**M. Philippe Bonnecarrère.** - Ces échanges nous ont permis de prendre la mesure des enjeux. J'observe que la relation de l'Iran avec le GAFI est complexe. Le Parlement iranien estime que 80% du chemin a été parcouru mais les 20 % restant leur posent problème, en particulier la question de la participation des gardiens de la révolution au capital des entreprises alors que cette institution est considérée par le GAFI comme une entité dangereuse. Quant au Hezbollah, l'Iran le considère comme un partenaire naturel dans la lutte contre le terrorisme, mais le GAFI ne partage pas cette analyse.

L'Iran n'est toutefois pas l'enjeu de nos débats. La question centrale est celle de la souveraineté de la France et de l'Union européenne. Pour être efficace dans le bras de fer initié par les États-Unis, il est indispensable que l'Union européenne se renforce. Elle est la première puissance économique mondiale mais sa puissance politique est sans rapport avec ce poids. Seules les questions traitées au niveau européen ont un véritable poids, qu'il s'agisse de la politique commerciale ou de celle de la concurrence, comme le montre la sanction infligée à Google dont l'annonce a été faite ce matin.

Sur la question de l'extraterritorialité des sanctions américaines, les européens apparaissent aujourd'hui unis. Je rappelle toutefois que lors de son audition par notre commission, il y a deux mois, le commissaire Oettinger, qui est allemand, m'a fait une réponse cinglante : il s'agit d'un non-sujet et il conviendrait d'abord d'examiner le comportement des entreprises françaises. La situation a évolué et l'axe franco-allemand sur ce sujet est solide alors même que les conditions d'une unanimité européenne ne sont peut-être pas réunies, en particulier du côté est-européen.

Lors de la discussion du PTCI - l'accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis -, de nombreux messages nous enjoignaient de cesser toute négociation. Au vu de la situation actuelle, cela paraît absurde. On ne peut donc que se réjouir du succès des négociations commerciales avec le Japon et d'autres pays. Souveraineté française, souveraineté française partagée au sein de l'Union européenne : il reste encore bien des gens à convaincre de la nécessité de construire l'Union européenne, en particulier dans la perspective des élections européennes à venir.

**Mme Christine Lepage.** - Les entreprises ont peu de temps pour quitter l'Iran, elles le font à contrecœur, après seulement trois ans. Elles n'ont plus d'exemptions à attendre de la part des États-Unis et sont dans l'incertitude quant aux propositions de l'Union européenne. Même dans les secteurs qui ne sont pas concernés par les sanctions comme l'agro-alimentaire et la pharmacie, les entreprises sont confrontées à des problèmes

de paiement et les sanctions primaires restent effrayantes pour les entreprises qui n'ont aucune certitude juridique et font face à une complexité réglementaire américaine qui génère des pertes d'argent et de temps, en fait un système discrétionnaire.

La mise en œuvre du règlement de blocage de 1996 ? Le recours à l'OMC ? C'est du long terme, or les entreprises ont besoin de court terme. Même les pays hors Union européenne sont menacés et prennent peur.

Oui à l'unité européenne et aux contremesures européennes. C'est une guerre commerciale qui effraie tout le monde. Il faut préserver les flux. Songeons aux 120 milliards de dollars que représentent les échanges de services avec les États-Unis, et aux 4 milliards avec l'Iran. C'est la même chose pour l'Allemagne. 5 000 entreprises françaises ont des filiales aux États-Unis, il faut donc être pragmatique.

Oui, il y a des divergences d'intérêts car certaines entreprises ne sont pas concernées par les pays sous sanctions. Mais l'unité de l'Union européenne reste la clé. La perte de souveraineté européenne est un vrai souci.

**M. Benoît Huré.** – Merci pour ce débat. Nous abordons ces questions comme des cartésiens avec, en face de nous, quelqu'un qui ne l'est pas. Il faut donc construire des alliances politiques très larges car les dirigeants américains sont sensibles à la force. Qu'un pays veuille faire financer son déficit par les autres pays va entraîner des temps difficiles. L'OMC ? Elle n'est pas respectée par les États-Unis. Il faut chercher des alliances au-delà de l'Europe. La Chine ? La Russie ? L'Afrique ?

**Mme Fabienne Keller.** – Il serait positif que notre commission puisse exprimer une position sur ce sujet...

**M. Jean Bizet, président.** – M. Philippe Bonnacarrère, en tant que rapporteur, poursuivra ses travaux et rendra compte à l'automne. Je me félicite que le Sénat ait déjà évoqué ce concept d'extraterritorialité, à une époque où on n'en parlait pas beaucoup, il y a trois ans, dans le cadre des travaux sur le PTCI. La technique juridique est importante, mais c'est la détermination politique qui peut faire la différence. Nos partenaires commerciaux sont conscients de l'importance de l'unité européenne. Le marché unique fait de l'Europe la première force économique du monde. L'Union européenne est sortie de sa naïveté d'hier. Rappelons-nous le brevet communautaire, en son temps très étudié dans notre assemblée. Ayons en tête ce que nous construisons désormais avec les accords de libre-échange de nouvelle génération. Plus l'Union pourra conclure ce type d'accords, plus les normes européennes deviendront mondiales.

Quand on regarde l'évolution des flux commerciaux entre l'Union et la Russie, on constate qu'ils diminuent alors que ceux entre les États-Unis et la Russie sont sur une courbe ascendante...



---

Certes, la communauté internationale est indisposée aujourd'hui. Comment agir ? Je regrette que les épaules de l'OMC soient fragilisées. L'organe de règlement des différends est un très bel outil. Les récriminations à l'égard de la Chine ne sont pas infondées et ce pays provoque des distorsions commerciales insupportables. La Commission et le Parlement européen ont su répondre à la problématique de la Chine « économie de marché ». Les reproches des États-Unis à la Chine sont fondés mais ils recourent à une mauvaise méthode. Une économie de marché implique des règles.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Il serait intéressant d'approfondir les conditions de la fondation de l'euro sous l'angle du rapport entre Union européenne et États-Unis. Par ailleurs, l'analyse du MEDEF nous serait très utile sur la question du rapport de force technologique entre États-Unis et Europe. Les États-Unis sont convaincus d'être la première puissance technologique. Il serait stratégique, éventuellement en franco-allemand, d'identifier celles des technologies européennes qui sont indispensables à l'économie américaine. Ce pourrait être une partie de la réponse.