



16 juin 1999

*Position de l'UNICE sur les  
Sanctions et embargos économiques*

**Synthèse**

L'UNICE soutient pleinement le respect de la législation internationale, qui couvre les sanctions et les embargos économiques.

Cependant, l'UNICE est fermement opposée à l'utilisation de législations extra-territoriales, de sanctions au niveau "sous-fédéral" et de sanctions inefficaces qui portent préjudice à l'industrie plutôt qu'aux pays visés.

Les sanctions/embargos ne sont acceptables que dans des situations très spécifiques et si des conditions très précises sont réunies. Ces conditions sont :

- 1) les sanctions/embargos ne devraient jamais être uniquement un signal politique : ils devraient toujours être efficaces au regard des objectifs poursuivis;
- 2) les sanctions/embargos ne devraient être utilisés qu'en dernier recours : ils devraient être mis en œuvre uniquement après que des mesures politiques alternatives aient échoué ou aient été jugées inadéquates;
- 3) les sanctions/embargos ne devraient jamais être d'application extra-territoriale ou, encore pire, des boycotts secondaires;
- 4) les sanctions/embargos ne devraient jamais être décidés au niveau "sous-fédéral" : la politique étrangère est une prérogative des gouvernements nationaux;
- 5) les sanctions/embargos devraient toujours être efficaces. Cependant, ils ne le sont souvent pas. Seules les sanctions multilatérales visant des produits contrôlables (pas de produits de consommation de masse) et des cibles claires (pas de destinations vagues) peuvent être considérées comme étant efficaces.

Enfin, l'UNICE voudrait souligner que, pour pouvoir appliquer les règles, les entreprises ont besoin d'une transparence totale quant à l'entrée en vigueur des mesures et à leur champ d'application précis.

## OBSERVATIONS GENERALES

L'UNICE soutient pleinement le respect de la législation internationale, qui couvre les sanctions et les embargos économiques. Elle est cependant opposée aux législations extra-territoriales, aux sanctions décidées au niveau « sous-fédéral » et aux sanctions inefficaces.

Sa position détaillée sur la question est la suivante.

### 1. Définition

Les embargos et les sanctions économiques sont des instruments de politique étrangère et/ou de sécurité. Ils visent à :

- empêcher/contrôler l'expédition de toutes les marchandises ou de certains biens spécifiques vers certaines destinations et ainsi empêcher/contrôler toutes ou certaines activités dans le pays touché par l'embargo.

Cependant, l'UNICE pense que ces sanctions et ces embargos ne devraient jamais être de simples signaux politiques.

La destination soumise à embargo peut être décrite comme « *une île dans un océan de destinations non soumises à embargo* ». En dehors des signaux purement politiques, les effets d'un embargo dépendent des ponts, ou des contrôles des ponts, entre l'île sous embargo et le reste du monde.

### 2. Éléments clés des embargos économiques

Les milieux d'affaires et la plupart des gouvernements acceptent les principes suivants en matière d'embargo économique.

- Les embargos et les sanctions économiques sont des mesures de dernier recours qui devraient être efficaces au regard des objectifs poursuivis.
- Les boycotts secondaires (visant les entreprises de pays tiers opérant dans le pays sous embargo) ainsi que l'application extra-territoriale de législations nationales sur les embargos économiques sont inacceptables car ils violent la souveraineté nationale d'autres pays.
- Les embargos économiques décidés au niveau « sous-fédéral » (décrétés par exemple par des Etats fédérés des Etats-Unis, comme le "Massachusetts Selective Purchasing Law") sont inacceptables, la politique étrangère et/ou de sécurité étant une prérogative des gouvernements nationaux.
- Les embargos multilatéraux sont en fait la seule alternative possible. De préférence, il devrait s'agir d'embargos des Nations unies ou, le cas échéant, au moins d'embargos/sanctions convenus et harmonisés entre les principaux pays exportateurs et importateurs des produits contrôlables susceptibles de contribuer à une utilisation finale non voulue.
- Les sanctions/embargos ne devraient pas couvrir les produits essentiels à la survie des habitants du pays visé.

- Les produits faisant l'objet d'embargos/sanctions économiques doivent être contrôlables. Dans le cas d'embargo total des Nations unies, tous les produits peuvent être considérés comme contrôlables :

*"Tous les ponts entre la destination sous embargo et le reste du monde sont brûlés".*

Dans les cas d'embargos nationaux, les produits de consommation de masse librement disponibles sur le marché mondial ne peuvent être considérés comme étant contrôlables, même si les embargos sont harmonisés entre les principaux pays exportateurs et importateurs.

Les seuls produits pouvant être soumis à ce type d'embargos et de sanctions sont des produits spécifiques qui contribuent matériellement à une utilisation finale non voulue et qui sont manifestement contrôlables du fait, par exemple, de leur caractère sensible pour certaines installations ou certains services :

*"Les ponts entre la destination sous embargo et le reste du monde ne sont pas brûlés, mais contrôlés autant que possible".*

- La cible d'embargos/sanctions économiques doit être claire. Lorsque la destination sous embargo est un pays, cette condition est remplie. S'il s'agit d'un consommateur ou d'un groupe de consommateurs, la situation est beaucoup plus complexe (comme par exemple dans le cas d'"entités liées aux gouvernements").

Pour ces embargos visant des consommateurs, des informations gouvernementales spécifiques doivent être disponibles :

*"Les ponts entre la destination sous embargo et le reste du monde ne peuvent être brûlés ou contrôlés que si cette destination est connue".*

### **3. Sanctions et embargos économiques des Etats-Unis et de l'Union européenne**

- Les Etats-Unis imposent des sanctions/embargos nationaux totaux et des sanctions partielles. Ils ont également tendance à revendiquer une compétence juridique extra-territoriale.

Ces sanctions/embargos américains sont totalement inefficaces car la plupart des relations commerciales, et plus généralement économiques, entre la destination sous embargo et le reste du monde sont maintenues.

C'est la raison principale pour laquelle les Etats-Unis se sont tournés vers une politique ayant une plus grande portée : les "boycotts secondaires".

- Les Etats membres de l'Union européenne appliquent uniquement des embargos/sanctions économiques partiels et/ou des contrôles stricts.

Ces mesures s'appliquent à des produits spécifiques manifestement contrôlables du fait de leur caractère sensible pour certaines installations ou certains services.

A moins que ces sanctions ne soient harmonisées entre les principaux fournisseurs sur le marché mondial, ces mesures n'ont qu'une valeur politique et sont peu efficaces du fait de l'existence de fournisseurs extérieurs. Toutefois, il est au moins possible de contrôler les cargaisons provenant du pays qui exerce le contrôle vers la destination sous embargo.

#### **4. Comparaison entre les embargos/sanctions existants et les éléments clés**

Une comparaison entre les embargos/sanctions existants et les éléments clés énoncés plus haut permet les constats suivants :

- Les embargos/sanctions totaux des Nations unies satisfont à tous les éléments clés.
- Les embargos/sanctions partiels des Nations unies satisfont à tous les éléments clés à l'exception des critères d'utilisation finale : les entités liées aux gouvernements sont utilisées comme destinations sous embargos comme dans le cas récent des sanctions financières contre la Libye.
- Les embargos/sanctions nationaux/locaux (« sub-national ») totaux ne répondent pas aux éléments clés. Ils ne sont contrôlables et ne peuvent avoir une certaine efficacité que s'ils s'accompagnent d'une application extra-territoriale voire de boycotts secondaires inacceptables.
- Les embargos/sanctions nationaux/locaux (« sub-national ») partiels ou les restrictions qui ont de facto des effets similaires pourraient répondre aux éléments clés s'ils étaient convenus et harmonisés entre les principaux pays exportateurs et importateurs des produits visés par ces embargos. Puisque ce n'est pas le cas, ces embargos ne peuvent avoir une certaine efficacité que s'ils s'accompagnent d'une application extra-territoriale voire de boycotts secondaires inacceptables.

#### **5. Les embargos et les sanctions comme signal politique, usage condamné par l'UNICE**

Les gouvernements affirment parfois que certains embargos/sanctions tels que :

- les embargos nationaux totaux,
- les embargos nationaux partiels,

ne sont pas contrôlables ni/ou efficaces mais qu'ils servent avant tout à adresser des signaux politiques. L'UNICE s'oppose à cette approche.

On reconnaît de plus en plus que ces signaux politiques sont un moyen contre-productif, inefficace et très coûteux de conduire une politique étrangère. Cette reconnaissance se retrouve, par exemple, dans le projet de loi de réforme américaine *Hamilton-Crane-Lugar* d'octobre 1997 qui tenta de limiter l'application par les Etats-Unis de sanctions unilatérales. Ce projet de loi fut rejeté par le Congrès américain même s'il avait été remplacé et réintroduit en tant que nouvelle proposition en 1999.

#### **6. Impact des sanctions et des embargos économiques sur les entreprises européennes**

*Les différences entre les politiques de sanctions/embargos perturbent la coopération internationale aux niveaux politique et économique. Ces mesures ont aussi de nombreuses répercussions sur les entreprises.*

- Sanctions et embargos des Etats-Unis

Les boycotts secondaires décrétés par les Etats-Unis mettent les entreprises européennes devant un dilemme né d'un conflit de législations. En règle générale, les législations extra-territoriales américaines peuvent poser problème dans les cas de réexportation de "produits américains".

L'extra-territorialité américaine pose également problème lorsque des "composants ou modules américains" sont intégrés dans un "produit européen". Bien qu'un contenu contrôlé à plus de 10 % par les Etats-Unis ne soit pas chose fréquente, les entreprises de l'Union européenne doivent connaître les produits contrôlés par les Etats-Unis et en vérifier le contenu. Ceci impose une lourde charge sur les activités mondiales des entreprises européennes.

Lorsque l'extra-territorialité américaine pose problème, une double licence est souvent nécessaire. Cela provoque des difficultés engendrées par des décisions conflictuelles.

Si un fournisseur américain sait par avance qu'une entreprise de l'Union européenne va expédier son produit vers une destination sous embargo américain, même si la règle *de minimis* est applicable, l'opération sera probablement stoppée. Ceci instaure des relations confuses entre les entreprises de l'Union européenne et celles des Etats-Unis.

- Sanctions et embargos de l'Union européenne

L'absence d'harmonisation au sein de l'Union européenne entre les politiques de sanction est problématique pour les entreprises du fait de l'importance croissante de la coopération entre entreprises et du développement de la logistique transeuropéenne.

Le marché unique européen devrait être caractérisé par la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. En dehors des questions d'image auprès du public, des problèmes pratiques se posent aux entreprises lorsque, par exemple, des marchandises fabriquées dans un Etat membre de l'Union européenne sont ensuite exportées par un autre Etat membre vers une destination soumise à embargo par le pays d'origine. Ceci démontre l'urgence d'une politique communautaire pleinement harmonisée en matière de sanctions, ainsi que la nécessité d'une reconnaissance mondiale du « certificat d'origine » communautaire.

L'UNICE admet que les sanctions/embargos économiques, ainsi que les contrôles stricts, puissent être utilisés comme des instruments de dernier recours pour atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité. Cependant, les différences actuelles entre les politiques de sanctions économiques des Etats-Unis et des Etats membres de l'Union européenne ne sont pas acceptables. L'inefficacité inhérente à ces sanctions est tout aussi inacceptable. Le réalisme et l'harmonisation semblent être ici deux éléments fondamentaux dans la recherche d'une solution. Les législations ayant une portée extra-territoriale et les boycotts secondaires peuvent également être abolis en suivant ces principes.

## **7. Arrangement du 18 mai 1998 entre l'Union européenne et les Etats-Unis : une solution à une partie du problème ?**

L'UNICE regrette toutes tensions politiques et économiques internationales résultant de l'imposition de boycotts secondaires. L'UNICE s'oppose fermement à cette violation flagrante de la souveraineté nationale.

C'est pourquoi l'UNICE accueille avec prudence l'accord conclu lors du Sommet Union européenne/Etats-Unis du 18 mai 1998 comme une base à la résolution des différends liés aux boycotts secondaires. Cet accord offre un véritable espoir de solution, accompagnée d'importants engagements du gouvernement américain et de l'Union européenne. Il aurait été bien sûr préférable que la législation primaire américaine qui impose des boycotts secondaires et qui étend la portée juridictionnelle des Etats-Unis d'une manière extra-territoriale ait été abrogée.

L'UNICE constate que les accords du 18 mai 1998 offrent des progrès au sujet des boycotts secondaires et demandent au Congrès américain de renoncer à certaines parties de la législation en vigueur dans ce domaine et de mettre en œuvre ces renonciations.

L'UNICE accueille favorablement la nouvelle "déclaration sur le partenariat transatlantique relatif à la coopération politique", adoptée lors du sommet Union européenne/Etats-Unis du 18 mai 1998. Elle permettra d'améliorer la coopération euro-américaine, notamment en matière de sanctions économiques.

Cela veut dire non seulement qu'aucune action ne sera engagée à l'encontre des entreprises européennes en vertu des lois des Etats-Unis, mais également que le gouvernement américain s'opposera et résistera, à l'avenir, à l'imposition de toutes mesures de ce type.

## **8. Solution structurelle: l'approche multilatérale**

- Sanctions, embargos et contrôles stricts européens

En principe, la plupart des sanctions prises par les Etats membres de l'Union européenne pourraient être efficaces car elles visent des produits et/ou des services manifestement contrôlables qui contribuent matériellement à une utilisation finale non voulue. Cependant, l'absence d'harmonisation réduit leur efficacité tout en imposant une charge inacceptable sur les entreprises.

- Sanctions et embargos américains

Les sanctions américaines ne peuvent pas être efficaces car elles ne visent pas des produits manifestement contrôlables qui contribuent matériellement à une utilisation finale non voulue. Ce manque d'efficacité est à peine compensé par l'application extra-territoriale des législations. En outre, l'extra-territorialité génère des tensions internationales et nuit aux entreprises.

- Solution multilatérale

Une solution pourrait être trouvée à travers l'harmonisation des sanctions entre les principaux fournisseurs sur les marchés mondiaux. La meilleure solution, bien que souvent difficile à mettre en œuvre, consisterait en des mesures des Nations unies sur les sanctions et les embargos. Il doit être possible de dégager un consensus général sur un nombre limité de pays cibles. Outre l'harmonisation, le réalisme est également un principe important. Le réalisme voudrait que les sanctions soient limitées à des produits et/ou des services bien définis, qui contribuent matériellement à une utilisation finale non voulue. En outre, les sanctions devraient être centrées sur des produits qui peuvent être contrôlés efficacement car il ne s'agit pas de produits de consommation de masse.

Si les gouvernements concernés pouvaient accepter cette solution, les sanctions pourraient devenir plus efficaces, la tendance américaine à utiliser des législations à portée extra-territoriale disparaîtrait et les effets négatifs sur l'industrie cesseraient.

## **9. Un site Internet sur les sanctions**

Les entreprises européennes sont souvent prises par surprise par l'imposition de sanctions économiques. Les entreprises sont soucieuses d'opérer en totale conformité avec les exigences réglementaires, afin de ne pas s'exposer à des pénalités et/ou à une publicité négative.

Pour pouvoir se conformer aux sanctions économiques, elles ont donc besoin d'une totale transparence quant à l'entrée en vigueur des mesures et à leur champ d'application précis. Le champ d'application est particulièrement important, car les listes sont souvent publiées sans définition claire, laissant les autorités nationales et les entreprises dans l'incertitude quant à ce qui est couvert. Ceci entraîne alors des divergences d'interprétation et des distorsions de concurrence. Les listes des produits couverts et le champ d'application des mesures doivent par conséquent être définis très précisément et sans équivoque.

L'UNICE recommande que la Commission européenne établisse un site Internet offrant des informations sur toutes les sanctions en vigueur aux niveaux européen et international, ainsi que le nom de la personne à contacter pour obtenir des informations supplémentaires.

## CONCLUSION

L'UNICE s'oppose vivement au recours aux législations extra-territoriales, aux embargos et aux sanctions économiques unilatéraux ainsi qu'aux sanctions inefficaces, qui portent préjudice aux entreprises et non aux pays visés.

Les sanctions économiques imposant des restrictions aux entreprises devraient être envisagées uniquement comme des mesures multilatérales de dernier recours contre des pays dont les actions menacent les intérêts mondiaux. Elles devraient être utilisées uniquement après que des mesures alternatives aient échoué ou aient été jugées inadéquates ou inappropriées par toutes les parties impliquées.

Les différences à l'intérieur de l'Union européenne et/ou entre les principaux partenaires commerciaux sont inacceptables.

De l'avis de l'UNICE, une solution offrant des garanties sûres et durables aux entreprises doit être trouvée dans le cadre des règles de l'OMC et des Nations unies. Cela veut dire que tout gouvernement concerné s'opposera et résistera, à l'avenir, à l'imposition d'embargos et/ou de sanctions unilatéraux.

L'UNICE réaffirme son engagement à mettre en œuvre tous les moyens pour renforcer le respect de la législation internationale. A cette fin, elle est prête à contribuer activement aux consultations aux niveaux européen et national et à élaborer des recommandations afin de stimuler les interactions entre la Commission européenne, les gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, les entreprises européennes et les autres parties impliquées.

Annexe

---

***Sanctions et embargos économiques****Prise de position de l'UNICE***Aperçu d'embargos/sanctions**

En dehors des embargos sur les armes et des sanctions américaines décidées au niveau « sous-fédéral », 23 embargos/sanctions économiques et contrôles stricts sont appliqués par les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union européenne.

Les embargos se répartissent en 4 catégories :

1. Embargo total des Nations unies
  - Iraq
2. Embargos partiels des Nations unies
  - Angola, Sierra Leone, Soudan

Produits/utilisations finals interdits : composants d'avions, produits pétroliers spécifiques, nucléaire, autres biens sous contrôle, utilisateurs finals gouvernementaux, utilisateurs finals liés au gouvernement.

3. Embargos nationaux totaux
  - Embargos des Etats-Unis contre :
    - Cuba -
    - Iran
    - Iraq
    - Libye
    - Corée du Nord
    - Soudan
4. Embargos/sanctions nationaux partiels, restrictions qui ont de facto un effet similaire
  - France contre Angola
  - Allemagne contre Iran, Libye, Corée du Nord, Pakistan, Syrie
  - Royaume-Uni contre Angola, Iran, Libye
  - Etats-Unis contre Inde, Pakistan, Yougoslavie/Kosovo
  - Union européenne contre Yougoslavie