COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.9.2021
COM(2021) 535 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'article 7, point a), du règlement (CE) nº 2271/96 du Conseil (la «loi de blocage»)

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'article 7, point a), du règlement (CE) nº 2271/96 du Conseil (la «loi de blocage»)

Les mesures restrictives (sanctions) constituent un outil essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, en lui permettant d'intervenir en cas de besoin pour prévenir des conflits ou réagir à des crises émergentes ou en cours. Si les sanctions adoptées par l'Union visent par nature à influer sur des politiques ou des activités menées dans des pays tiers, elles ne s'appliquent que dans le ressort de l'Union. En d'autres termes, les obligations qui en résultent sont contraignantes pour les ressortissants de l'Union, ou pour les personnes qui se trouvent sur son territoire ou y exercent des activités économiques. À l'inverse, d'autres juridictions appliquent certaines de leurs sanctions de manière extraterritoriale; autrement dit, elles attendent des citoyens et des entreprises des pays tiers, dont les pays de l'UE, qu'ils agissent conformément à ces sanctions. Par principe, l'Union européenne estime que l'application extraterritoriale des sanctions est contraire au droit international.

En 1996, l'UE a adopté le règlement (CE) nº 2271/96 du Conseil[1] (la «loi de blocage») pour mettre en œuvre ce principe. L'objectif de la loi de blocage est de contrecarrer l'application extraterritoriale des lois, règlements et autres instruments législatifs de pays tiers qui visent à réglementer les activités de personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres.

En vertu de la loi de blocage, la Commission doit informer le Parlement européen et le Conseil des effets de tels instruments législatifs et des actions qui en découlent, sur la base des informations obtenues au titre du règlement, et publier régulièrement un rapport public complet sur ses constatations[2].

À la suite de la réactivation de la loi de blocage par une modification de son annexe en 2018[3], les citoyens et les entreprises de l'Union partagent avec la Commission des informations sur l'incidence que les sanctions extraterritoriales visées ont sur leurs intérêts économiques et/ou financiers[4]. Depuis que la loi de blocage a été modifiée en 2018, et que les États-Unis ont réactivé les titres III et IV de la loi Helms-Burton en 2019, la Commission a reçu un grand nombre de notifications. Le présent rapport détaille ces notifications et vise à fournir une vue d'ensemble des effets causés par l'application extraterritoriale des sanctions de pays tiers. Il se fonde sur les informations fournies à la

[1] 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 (JO L 309 du 29.11.1996, p. 1).
[2] Article 7, point a), de la loi de blocage.
[3] Voir la section 2 ci-dessous.
[4] Article 2 de la loi de blocage.

Commission dans le cadre de cette procédure. Il n'est donc pas exhaustif et ne saurait porter sur des cas qui n'ont pas été signalés à la Commission.

1. LA LOI DE BLOCAGE

La loi de blocage compte 12 articles et est accompagnée d'une annexe qui énumère les lois spécifiques qu'elle vise[5] (les «lois extraterritoriales visées»). Elle doit être lue conjointement avec trois autres textes clés:

- le règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission[6], qui met en œuvre les dernières modifications apportées à l'annexe de la loi de blocage;

- le règlement d'exécution (UE) 2018/1101 de la Commission[7], qui définit les critères appliqués par la Commission pour accepter des demandes d'autorisation de se conformer à une loi extraterritoriale visée, et

- La note d'orientation intitulée:«Questions/réponses: adoption de l'actualisation de la loi de blocage» (2018/C 277 I/03)[8], qui donne des explications complètes, sous forme de questions-réponses, sur les demandes de renseignement les plus fréquentes.

Globalement, la loi de blocage protège les intérêts, les citoyens et les entreprises de l'Union[9]:

  - en annulant l'effet dans l'Union des décisions de juridictions étrangères fondées sur les lois extraterritoriales visées (article 4);

  - en interdisant aux citoyens et aux entreprises de l'Union de se conformer aux prescriptions ou interdictions prévues par les lois extraterritoriales visées (article 5, premier alinéa);

  - en permettant aux citoyens et aux entreprises de l'Union de recouvrer en justice les indemnités dues pour les dommages causés par l'application extraterritoriale des lois extraterritoriales visées (article 6); et

  - en exigeant des citoyens et des entreprises de l'Union, si les lois extraterritoriales visées affectent leurs intérêts économiques ou financiers, qu'ils en avisent la Commission (article 2).

Le présent rapport s'attache en particulier aux dispositions spécifiques suivantes de la loi de blocage:

[5] Actuellement, l'annexe contient des lois des États-Unis qui visent l'Iran et Cuba.
[6] JO L 199I du 7.8.2018, p. 1.
[7] JO L 199I du 7.8.2018, p. 7.
[8] JO C 277I du 7.8.2018, p. 4.
[9] La loi de blocage s'applique aux personnes physiques ou morales visées à l'article 11.

- L’obligation de signaler les dommages causés aux intérêts économiques et financiers

La loi de blocage prévoit que les citoyens et les entreprises de l’Union dont les intérêts économiques ou financiers sont, directement ou indirectement, affectés par les lois extraterritoriales visées doivent en aviser la Commission[10], et ce dans les trente jours suivant le dommage ou l’événement[11]. Dans le cas d’une entreprise, cette obligation incombe aux administrateurs, aux directeurs et aux autres personnes exerçant des fonctions de direction[12].

Ces notifications permettent à la Commission de recueillir auprès des citoyens et des entreprises de l’Union des informations sur l’application éventuelle des lois extraterritoriales visées. Lorsqu’une «notification» est soumise directement à la Commission, celle-ci en informe immédiatement les autorités compétentes de l’État membre. Tout citoyen ou entreprise de l’UE peut aussi s’adresser à l’autorité compétente de son État membre de résidence (s’il s’agit d’un citoyen) ou d’établissement (s’il s’agit d’une entreprise).

- L’information du Parlement européen et du Conseil

La Commission, s'appuyant sur les informations qu’elle reçoit grâce aux notifications prévues par la loi de blocage, informe le Parlement européen et le Conseil des effets des lois extraterritoriales visées[13].

Les autres compétences de la Commission européenne en vertu de la loi de blocage sont les suivantes:

- **Accorder des autorisations de se conformer aux lois extraterritoriales visées:** dans des circonstances exceptionnelles, la Commission peut accorder à des citoyens ou entreprises de l’Union l’autorisation de se conformer entièrement ou partiellement à une loi extraterritoriale visée, si le fait de ne pas la respecter risque de gravement léser leurs intérêts ou ceux de l’Union[14].

  Une telle autorisation peut être accordée dans des circonstances spécifiques, à condition d'être dûment motivée et de constituer une exception à l’interdiction de se conformer aux lois extraterritoriales visées. Les demandes sont évaluées sur la base des critères énoncés dans le règlement d’exécution (UE) 2018/1101. Le comité de la législation extraterritoriale, composé d’un représentant de chaque État membre, assiste la Commission dans l’évaluation de ces demandes[15].

- **Soutenir les pays, les citoyens et les entreprises de l’UE:** la Commission sert de point de contact pour les citoyens et les entreprises de l’UE, ainsi que pour les

[10] Article 2 de la loi de blocage.
[11] Voir la note 6 ci-dessus.
[12] Voir la note 6 ci-dessus.
[13] Article 7, point a), de la loi de blocage.
[14] Article 5 et article 7, point b), de la loi de blocage.
[15] Article 8 de la loi de blocage.

États membres, afin de les aider à appliquer la loi de blocage, notamment en publiant des orientations. Elle supervise et surveille aussi la mise en œuvre de la loi de blocage par les États membres.

- **Mettre à jour la liste des lois extraterritoriales**: la Commission est habilitée à ajouter à l'annexe de la loi de blocage des lois de pays tiers d'application extraterritoriale qui lèsent les intérêts de citoyens ou d'entreprises de l'Union, ou ceux de l'Union dans son ensemble[16]; Son ajout le plus récent date de 2018.

- **Favoriser les rapprochements avec les partenaires internationaux:** la Commission soutient le Service européen pour l'action extérieure dans ses initiatives de rapprochement avec les partenaires internationaux qui ont les mêmes préoccupations concernant l'application extraterritoriale des sanctions unilatérales de pays tiers[17].

- **Publier les coordonnées des autorités nationales compétentes pour la loi de blocage:** la Commission publie au *Journal officiel de l'Union européenne* les noms et adresses des autorités compétentes des États membres visées à l'article 2 de la loi de blocage[18].

2. LOIS EXTRATERRITORIALES VISEES A L'ANNEXE DE LA LOI DE BLOCAGE

La loi de blocage s'applique exclusivement aux sanctions prévues par les États-Unis à l'encontre de l'Iran et de Cuba.

L'annexe vise les lois extraterritoriales ci-après.

2.1. Iran:

À la suite de leur retrait du plan d'action global commun (l'accord sur le nucléaire iranien), les États-Unis ont à nouveau imposé des sanctions à l'Iran. Le 7 août 2018, la Commission européenne a modifié la loi de blocage afin de tenir compte de ces évolutions. Les lois extraterritoriales visées en rapport avec l'Iran sont les suivantes:

— «Iran Sanctions Act of 1996»,

— «Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012»,

[16] Article 1er de la loi de blocage.

[17] Voir, par exemple, la déclaration conjointe de la haute représentante et vice-présidente de l'Union européenne Federica Mogherini, de la ministre des affaires étrangères du Canada Chrystia Freeland et de la commissaire européenne au commerce Cecilia Malmström sur la décision des États-Unis de mettre en œuvre les dispositions du titre III de la loi Helms-Burton (Libertad), disponible à l'adresse suivante: https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/04/declaration-conjointe-de-la-haute-representante-et-vice-presidente-de-lunion-europeenne-federica-mogherini-de-la-ministre-des-affaires-etrangeres-d.html.

[18] La liste des autorités nationales compétentes est disponible au JO C 251 du 28.6.2021, p. 11, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0628%2801%29.*

— «National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012»,

— «Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012», et

— «Iranian Transactions and Sanctions Regulations».

Un résumé de ces lois et règlements est publié dans le règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission. Pour en connaître les dispositions complètes, il est nécessaire de consulter les instruments en question[19].

En général, les risques associés à la violation de sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis sont les suivants:

- **Sanctions civiles, pénales et administratives.** Les entreprises et les particuliers encourent des amendes civiles pouvant atteindre 250 000 USD ou le double du montant des transactions[20]. Des sanctions administratives, telles que le refus du droit d'exporter ou de réexporter des biens originaires des États-Unis, sont également prévues. En outre, les violations intentionnelles peuvent être assimilées à des infractions pénales et passibles à ce titre d'amendes et, pour les personnes physiques, de peines d'emprisonnement;

- **Inclusion sur la liste des ressortissants spécialement désignés (*Specially designated nationals - SDN*).** L'Office of Foreign Assets Control (OFAC)[21] du département du Trésor américain tient une liste de particuliers et d'entreprises, dénommés «ressortissants spécialement désignés et personnes bloquées», qui ont agi à l'encontre de la politique américaine en matière de sanctions. Il peut y inscrire des citoyens et entreprises de l'Union s'il constate qu'ils ont enfreint la législation extraterritoriale des États-Unis en effectuant certaines transactions, ou en entretenant des relations commerciales avec un ressortissant spécialement désigné (tel qu'une entité iranienne inscrite sur la liste);

- **Restrictions à l'entrée aux États-Unis.** Ces restrictions peuvent entraîner une exclusion du marché américain en raison d'un refus d'accès au système financier américain, de la perte de comptes auprès de correspondants bancaires aux États-Unis ou, pour les personnes physiques, d'une interdiction de se rendre dans ce pays.

2.2. Cuba

— «National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993», titre XVII — «Cuban Democracy Act 1992», sections 1704 et 1706,

[19] Voir https://www.govinfo.gov/

[20] 31 Code of Federal Regulations, part 501 Economic Sanctions Enforcement Guidelines, voir: https://home.treasury.gov/system/files/126/fr74_57593.pdf

[21] L'OFAC est l'agence des États-Unis qui administre et applique les sanctions économiques et commerciales destinées à soutenir les objectifs américains en matière de sécurité nationale et de politique étrangère.

— «Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996» (la «loi Helms-Burton»).

La loi Helms-Burton codifie les mesures adoptées par les États-Unis à l'encontre de Cuba. Elle vise à dissuader les entreprises d'exercer des activités commerciales à Cuba en les soumettant à l'embargo institué par les États-Unis (titre I) et en les exposant à des procédures civiles privées (titre III) et à des sanctions administratives (titre IV).

Les États-Unis avaient suspendu l'application de la loi Helms-Burton en 1996. Le 2 mai 2019, ils ont annoncé la réactivation complète du titre III et le rétablissement de l'intégralité du titre IV.

- **Titre I:** le titre I prévoit un embargo économique et financier à l'égard de Cuba; son champ d'application est extraterritorial. Dans la pratique, il concerne principalement les exportations vers les États-Unis de biens originaires de Cuba ou transitant par Cuba, les importations de biens ou de services originaires des États-Unis à destination de Cuba et le blocage des transactions financières avec Cuba.

- **Titre III:** le titre III ouvre la possibilité de saisir un tribunal américain à l'encontre de citoyens ou d'entreprises qui, de l'avis du plaignant, se livrent au trafic de biens confisqués par le gouvernement cubain. Le terme «trafic» est entendu dans un sens très large (posséder des biens, occuper des terres, tirer profit de terres ou de biens).

- **Titre IV:** le département d'État des États-Unis peut également intenter des poursuites en vertu du titre IV de la loi Helms-Burton. Conformément à ce titre, l'administration peut refuser l'entrée aux États-Unis à des particuliers, notamment à des dirigeants d'entreprises étrangères ou américaines, ainsi qu'aux membres de leur famille.

3. APERÇU DES NOTIFICATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 2 DE LA LOI DE BLOCAGE

La majorité des notifications reçues par la Commission provenaient d'entreprises exerçant des activités commerciales ou bancaires internationales. Elle a aussi reçu un certain nombre de notifications provenant de particuliers et d'autres entités, par exemple d'associations, de missions diplomatiques et de fédérations d'entreprises.

Au **total**, entre le 1er août 2018 et le 1er mars 2021, la Commission a reçu 63 notifications:

- 35 en rapport avec les sanctions des États-Unis visant Cuba; et
- 28 en rapport avec les sanctions des États-Unis visant l'Iran.

Les notifications reçues par la Commission provenaient de citoyens et d'entités établis dans **12 États membres différents**. Le nombre de notifications reçues varie considérablement d'un État membre à l'autre.

La Commission a été informée de 10 notifications qui étaient liées à des procédures judiciaires devant des juridictions nationales de l'Union ou qui ont été suivies de telles procédures (voir la section 4.2).

Le présent rapport ventile les notifications reçues par type d'effet négatif signalé:

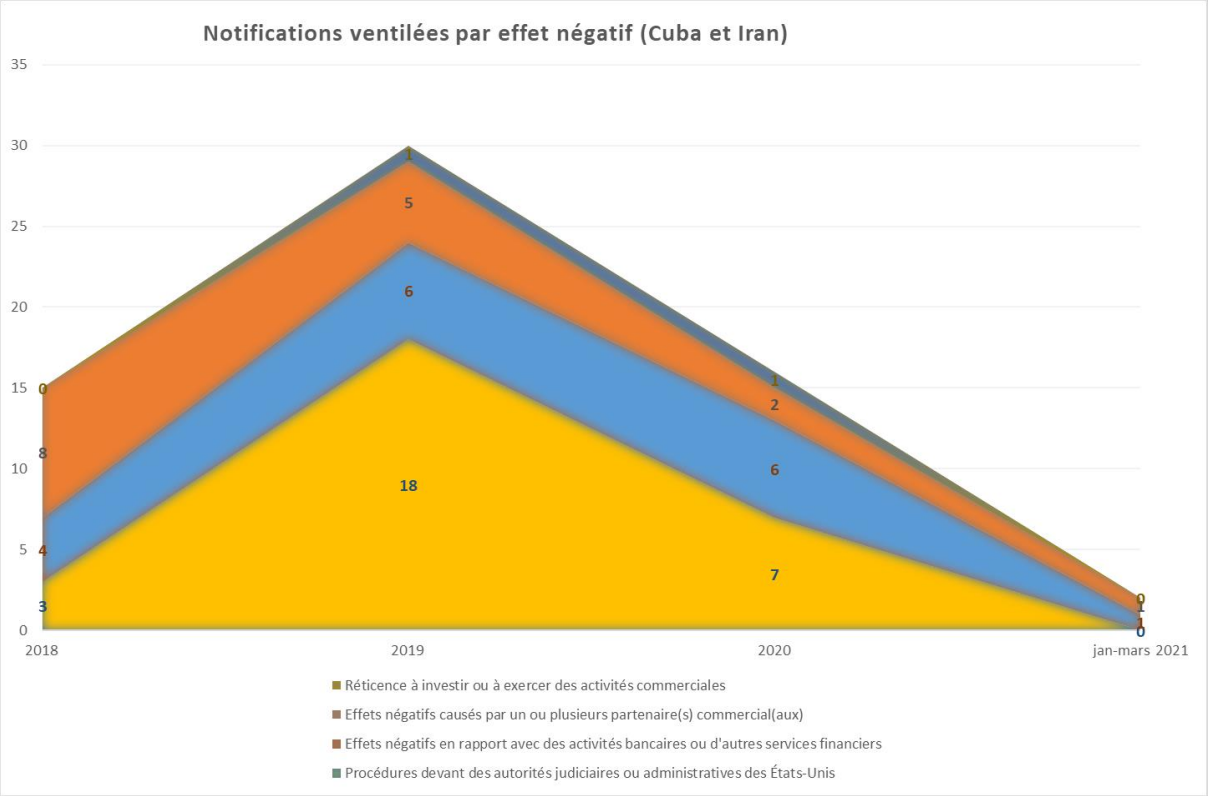
- **effets négatifs en rapport avec des activités bancaires ou d'autres services financiers**: de nombreux citoyens et entreprises de l'Union ont avisé la Commission d'effets négatifs concernant l'accès à des services bancaires quotidiens ou l'interruption unilatérale, par un établissement financier, de la fourniture de services bancaires;

- **effets négatifs causés par un ou plusieurs partenaires commerciaux:** la Commission a souvent été informée par des citoyens et entreprises de l'Union d'effets négatifs causés par un partenaire commercial, la plupart du temps parce que celui-ci avait décidé de mettre fin à la relation commerciale qui les liait;

- **procédures administratives et judiciaires aux États-Unis:** de nombreuses notifications concernant Cuba, et plusieurs notifications concernant l'Iran, signalaient l'ouverture ou la menace de poursuites devant des autorités administratives ou judiciaires américaines;

- **réticence à investir ou à exercer des activités commerciales dans les pays ciblés par les lois extraterritoriales visées:** un nombre limité de citoyens et d'entreprises de l'Union ont informé officiellement la Commission de leur réticence à investir ou à exercer des activités commerciales dans les pays ciblés par les lois extraterritoriales visées, par crainte d'effets négatifs.

La répartition des effets négatifs parmi les 63 notifications reçues par la Commission est la suivante:



3.1. Méthode de comptabilisation des notifications

Le présent rapport couvre les notifications reçues directement par la Commission ou transférées à la Commission par une autorité nationale compétente entre le 1er août 2018 et le 1er mars 2021.

Les notifications sont des communications adressées à la Commission pour l'aviser officiellement d'effets négatifs causés par les lois extraterritoriales visées. Elles peuvent être soumises par des particuliers, des entreprises ou d'autres entités telles que des associations, des missions diplomatiques ou des fédérations d'entreprises. Plusieurs parties peuvent être à l'origine d'une même notification (on parle alors de «notification conjointe»).

Stricto sensu, la Commission ne peut prendre en compte que les notifications envoyées par des personnes qui relèvent de l'article 11 de la loi de blocage. Elle a néanmoins inclus dans son décompte plusieurs notifications reçues par des représentations étrangères dans les pays de l'UE.

Dans certains cas, la partie à l'origine de la notification fournit à la Commission ou à l'autorité nationale compétente des informations supplémentaires et des mises à jour concernant le même effet négatif. Ces communications ne sont pas considérées comme des notifications nouvelles mais traitées comme un prolongement de la notification initiale.

Par contre, si l'effet négatif signalé lors de tels échanges ultérieurs avec la Commission ou l'autorité nationale compétente n'est pas identique à celui signalé dans la notification initiale, il est considéré comme constituant une nouvelle notification. Seuls quelques citoyens et entreprises de l'Union ont indiqué à la Commission ou à l'autorité nationale compétente qu'ils avaient été touchés par plusieurs types d'effets négatifs.

Les sections suivantes fournissent des informations détaillées sur les effets négatifs qui ont été recensés pour des citoyens et des entreprises de l'Union, ainsi que sur leur contexte.

3.2. Effets négatifs en rapport avec des activités bancaires ou d'autres services financiers

Des citoyens et des entreprises de l'Union, ainsi que des banques et des représentations étrangères dans les pays de l'Union, ont régulièrement notifié à la Commission des effets négatifs en rapport avec des activités bancaires ou des services financiers, aussi bien pour Cuba que pour l'Iran. Dans certains cas, plusieurs personnes ou entreprises ont adressé les mêmes informations dans le cadre d'une notification conjointe.

Entre le 1er août 2018 et le 1er mars 2021, la Commission a reçu 18 notifications faisant état d'effets négatifs en rapport avec des activités bancaires. La plupart de ces

notifications étaient liées aux sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis à l'Iran.

Le degré élevé d'interaction qui existe entre les systèmes financiers expose les banques et autres prestataires de services financiers de l'UE à d'éventuelles sanctions extraterritoriales. Ces banques et autres prestataires de l'UE en subissent alors les effets négatifs, mais par ricochet, ils peuvent aussi, lorsqu'ils se conforment à ces mesures de sanction extraterritoriales, faire subir ces effets négatifs à d'autres personnes et entreprises de l'UE.

Ces effets négatifs sont multiples et peuvent inclure:

- le blocage d'opérations bancaires liées à Cuba ou à l'Iran (par exemple d'opérations faisant intervenir un ressortissant de ces pays, ou d'opérations avec un client final ou un fournisseur qui y est établi);
- un retard injustifié et excessif dans le traitement d'opérations bancaires non liées;
- la rupture de la relation bancaire; ou
- l'impossibilité d'ouvrir ou d'utiliser un compte bancaire opérationnel.

Dans plusieurs cas, la suspension de la relation bancaire a causé un grave préjudice financier et économique à la partie à l'origine de la notification. En général, la banque bloque les virements liés à l'exportation de biens ou de services en provenance ou à destination de Cuba ou de l'Iran, et l'entreprise de l'Union est alors dans l'impossibilité de recevoir le paiement correspondant. De nombreuses parties à l'origine de notifications ont souligné que leur partenaire commercial n'était pas une personne inscrite sur la liste des ressortissants spécialement désignés.

En outre, plusieurs banques opérant dans l'Union et ayant leur siège social en Iran ou à Cuba ont signalé que des banques de l'Union avaient unilatéralement résilié des contrats de services bancaires et financiers. La Commission a aussi été informée de résiliations de ce type par des représentations étrangères dans les pays de l'Union.

Enfin, quelques particuliers ont également notifié à la Commission le blocage de certaines opérations bancaires liées à Cuba ou à l'Iran.

3.3. Effets négatifs causés par un ou plusieurs partenaires commerciaux

Les notifications d'effets négatifs causés par un partenaire commercial sont récurrentes, aussi bien pour l'Iran que pour Cuba. Elles proviennent d'entreprises de l'UE, y compris de banques, comme de particuliers.

Entre le 1er août 2018 et le 1er mars 2021, la Commission a reçu 15 notifications faisant état d'effets négatifs causés par un ou plusieurs partenaires commerciaux de la partie notifiante. La plupart de ces notifications portaient sur l'Iran.

Les effets négatifs signalés concernent la rupture unilatérale de la relation commerciale, souvent en violation du contrat. Les partenaires commerciaux qui auraient enfreint la loi de blocage sont des sociétés d'import-export, des fournisseurs de logiciels et de télécommunications, des entreprises industrielles, des compagnies aériennes, des services postaux et de distribution, ainsi que des entreprises de transport maritime et des fabricants de produits de consommation[22].

Les parties notifiantes ont déclaré qu'elles avaient subi de graves effets négatifs en raison du non-respect des obligations contractuelles ou à cause de la fin de la relation commerciale. Ces effets vont d'obstacles majeurs empêchant d'exporter ou de livrer des biens en Iran ou à Cuba à l'incapacité matérielle d'effectuer la moindre opération économique. Plusieurs parties notifiantes ont choisi d'entamer des procédures judiciaires pour contester ces violations. La Commission suit de près les affaires dont elle a été informée et fournit, sur demande, un soutien technique aux citoyens et aux entreprises de l'Union qui ont été lésés.

Le cas le plus emblématique est celui d'entreprises de l'Union qui sont confrontées à une rupture unilatérale et soudaine de leur relation commerciale avec un ou plusieurs partenaires commerciaux. Selon ces entreprises, ces partenaires commerciaux auraient enfreint leurs obligations contractuelles alors qu'elles-mêmes ne seraient pas directement concernées par les sanctions américaines. Les motifs déclarés, implicites ou supposés peuvent être liés, par exemple, au fait que Cuba ou l'Iran est le pays de la société mère ou du bénéficiaire effectif ultime de l'entreprise de l'Union concernée, le pays de destination des produits en question ou le pays du bénéficiaire des services ou des produits. À de rares occasions, la Commission a été informée par une entreprise de l'Union d'effets négatifs causés par des partenaires commerciaux étrangers eux-mêmes directement soumis aux sanctions imposées par les États-Unis.

En outre, plusieurs banques opérant dans l'Union et ayant leur siège social en Iran ou à Cuba ont indiqué que, d'après elles, certains de leurs partenaires commerciaux, dont des fournisseurs de services et de matériel de télécommunication, avaient mis un terme à leur relation pour se conformer aux sanctions américaines (politique de surconformité).

Enfin, un particulier a avisé la Commission du refus d'une entreprise postale de livrer un colis à Cuba. Cette entreprise postale a expressément indiqué à son client que la livraison n'était pas possible en raison de l'embargo institué par les États-Unis à l'encontre de Cuba.

3.4. Procédures administratives et judiciaires engagées aux États-Unis

Au total, 28 parties à l'origine de notifications ont informé la Commission ou l'autorité nationale compétente concernée d'un litige devant une autorité judiciaire aux États-Unis ou d'une procédure devant une autorité administrative de ce pays. La plupart de ces notifications concernent l'application du titre III de la loi Helms-Burton, qui porte sur le

[22] Les banques et autres prestataires de services financiers ne sont pas inclus dans cette catégorie, mais dans

«trafic» de biens confisqués par le gouvernement cubain. Tandis que les mesures prises en vertu du titre III touchent exclusivement des entreprises de l'Union, les procédures relevant du titre IV visent des particuliers. Il y a eu peu de cas concernant l'Iran.

3.4.1. *Litiges concernant l'application du titre III de la loi Helms-Burton (Cuba)*

Plusieurs citoyens et entreprises de l'Union ont signalé qu'ils avaient reçu un avis leur signifiant une intention d'entamer à leur encontre des poursuites devant la justice américaine en vertu du titre III de la loi Helms-Burton. Ces avis émanaient de citoyens ou d'entreprises des États-Unis affirmant que ces entreprises de l'Union s'étaient livrées au «trafic» de biens confisqués à Cuba. En général, ces avis informent l'entreprise de l'Union que l'affaire ira en justice, à moins que «ce trafic cesse» immédiatement.

La Commission a également été informée de l'ouverture de procédures formelles devant des tribunaux des États-Unis. À cet égard, les tribunaux américains ont accepté par deux fois de suspendre la procédure le temps que la défenderesse de l'Union demande l'autorisation nécessaire à la Commission. Une demande d'autorisation dans un tel cas est actuellement examinée par la Commission.

3.4.2. *Procédures administratives aux États-Unis en vertu du titre IV de la loi Helms-Burton (Cuba)*

Quelques particuliers ont signalé que le département d'État américain leur avait indiqué qu'il avait lancé, ou avait l'intention de lancer, une procédure en vertu du titre IV de la loi Helms-Burton. Le titre IV permet au département d'État de refuser l'entrée sur le territoire des États-Unis à toute personne physique étrangère qui, selon le département d'État, se serait livrée au «trafic» de biens confisqués à Cuba et revendiqués par des ressortissants américains, ainsi qu'aux membres de sa famille.

Les personnes visées sont des dirigeants d'entreprises ou des cadres de haut niveau accusés de «trafic» de biens américains confisqués. La Commission est aussi informée que certains citoyens de l'Union, et des membres de leur famille, se sont vu interdire l'entrée aux États-Unis pour ces motifs.

3.4.3. *Notifications concernant des procédures judiciaires aux États-Unis en lien avec les sanctions américaines contre l'Iran*

Quelques notifications concernent l'ouverture de poursuites judiciaires aux États-Unis à l'encontre de citoyens et d'entreprises de l'Union pour non-respect des sanctions extraterritoriales américaines visant l'Iran. D'autres font état de demandes par lesquelles les États-Unis souhaitent obtenir l'extradition de ressortissants iraniens vivant dans l'Union qui sont accusés d'avoir enfreint les sanctions américaines. D'autres enfin concernent des procédures administratives dans le domaine bancaire.

---

la catégorie spécifique mentionnée plus haut (voir le point 3.2).

3.5. Réticence à investir ou à exercer des activités commerciales dans les pays ciblés par les lois extraterritoriales visées

Des citoyens et entreprises de l'Union ont aussi fait part à la Commission de leur réticence à investir dans les pays concernés par les lois extraterritoriales visées. L'anticipation d'éventuels effets négatifs les dissuadait d'exercer des activités légitimes et licites à Cuba ou en Iran. Les citoyens et les entreprises qui ont fourni ces informations à la Commission ou à leurs autorités nationales compétentes ont également sollicité des assurances et une aide pour prendre leur décision d'investissement.

Bien que la Commission n'ait reçu qu'un nombre limité de notifications en ce sens, elle estime que beaucoup d'autres citoyens et entreprises de l'Union partagent probablement la même inquiétude. Elle examine de près toutes les notifications et encourage les citoyens et les entreprises de l'Union à contacter ses services[23] pour les tenir au courant des effets négatifs des lois extraterritoriales en question.

4. INTERPRETATION EN JUSTICE DE LA LOI DE BLOCAGE DEVANT LES JURIDICTIONS DE L'UNION ET LES JURIDICTIONS NATIONALES

La Commission a connaissance des procédures judiciaires suivantes concernant la loi de blocage au niveau de l'Union et au niveau national.

4.1. Au niveau de l'Union

Demande de décision préjudicielle *(Bank Melli Iran/Telekom Deutschland GmbH, affaire C-124/20)*

> Cette affaire pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne concerne une demande de décision préjudicielle présentée au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par le *Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg* (tribunal régional supérieur de Hambourg, Allemagne). Le litige porte sur la résiliation des services de télécommunications fournis à la partie requérante, Bank Melli Iran, par la partie défenderesse, Telekom Deutschland GmbH. La partie requérante est une banque iranienne de droit iranien, qui a une succursale à Hambourg. La partie défenderesse est une filiale de Deutsche Telekom AG, un des principaux fournisseurs allemands de services de télécommunications, dont le siège est situé à Bonn.

*Recours en annulation d'une décision devant le Tribunal (*IFIC Holding/Commission, *affaire T-8/21)*

> IFIC Holding, une succursale d'investissement d'Iran Foreign Investment Company (IFIC) établie en Allemagne, a formé un recours devant le Tribunal (*affaire T-8/21, IFIC Holding/Commission*) pour contester l'autorisation que la Commission

européenne avait accordée le 28 avril 2020 à Clearstream Banking AG au titre de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 2271/96 du Conseil, en invoquant notamment la violation du droit d'être entendue et la violation de l'obligation de motivation.

Ces affaires pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne devraient faciliter l'interprétation et la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi de blocage et renforcer la sécurité juridique en offrant plus de clarté sur les différentes procédures qui y sont définies.

4.2. Au niveau national

La Commission a été informée de 10 procédures judiciaires faisant référence à la loi de blocage devant des juridictions des États membres de l'Union.

En Allemagne, une banque a avisé une société de logistique internationale qu'elle entendait mettre fin à ses services, en invoquant comme motif le risque de sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis[24]. Selon la banque, les conditions générales régissant ses services l'autorisent à suspendre ceux-ci si elle fournit une raison valable. Le juge a estimé que cette résiliation était légale, étant donné que la loi de blocage n'obligeait pas les entreprises de l'Union à maintenir des relations commerciales avec des entités iraniennes si cela allait à l'encontre de leurs intérêts commerciaux. Il a considéré que le risque invoqué, et le risque que d'autres banques correspondantes mettent fin à leur coopération pour éviter de s'exposer à des sanctions extraterritoriales, constituaient une raison valable de résilier le contrat.

Une autre affaire en Allemagne concernait la résiliation de services de télécommunications entre une succursale dans l'Union d'une banque iranienne faisant l'objet de sanctions des États-Unis et un grand prestataire de services de télécommunications[25]. La banque ayant pu prouver qu'elle pouvait continuer à payer les services, comme elle l'avait toujours fait, le juge allemand a rendu une injonction provisoire ordonnant au prestataire de rétablir ses services jusqu'à l'expiration des contrats. La procédure a été suspendue à la suite d'une demande de décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne (voir ci-dessus, *Bank Melli Iran/Telekom Deutschland GmbH, affaire C-124/20*).

Aux Pays-Bas, une affaire concernait un accord de distribution conclu entre Exact B.V. et PAM International N.V., établie à Curaçao («PAM»)[26]. PAM distribuait des logiciels fournis par Exact B.V. à des sociétés implantées à Cuba. Exact B.V. a résilié l'accord de

---

[23] La Commission est joignable à l'adresse Unité E5, Rue de Spa 2, 1049 Bruxelles, Belgique, ou à l'adresse électronique suivante: RELEX-SANCTIONS@ec.europa.eu.

[24] Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg), 18e chambre civile, jugement du 15 octobre 2018, affaire 318 O 330/18.

[25] Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg), 19e chambre civile, jugement du 28 novembre 2018, affaire 319 O 265/18.

[26] PAM International N.V., Curaçao/Exact Software Nederland B.V., arrêt du 25.06.2019, affaire nº C-09-573240-KG ZA 19-430.

distribution à la suite de son acquisition par une société d'investissement établie aux États-Unis. Le juge a ordonné à Exact B.V. de continuer à fournir ses services et a en outre signalé qu'Exact avait peut-être enfreint la loi de blocage en résiliant l'accord.

La Commission a été informée de deux affaires en Italie. Dans la première, une banque avait notifié à son client, une entreprise contrôlée par des associés en Iran, qu'elle entendait mettre fin à ses services bancaires. Cette entreprise a engagé une procédure en référé pour obtenir de la banque qu'elle continue de fournir ses services. Le juge italien a considéré que résilier ces services serait contraire à la loi de blocage et a rendu une injonction provisoire ordonnant à la banque de ne pas le faire[27].

Dans l'autre affaire, une entreprise italienne avait conclu un contrat de fourniture avec une entreprise iranienne qui est ensuite tombée sous le coup de sanctions américaines. Le paiement de l'entreprise iranienne a été gelé par la banque de l'entreprise italienne. Le juge a ordonné le déblocage des fonds au motif qu'en vertu de la loi de blocage, l'inclusion par les États-Unis de l'entreprise iranienne sur la liste des ressortissants spécialement désignés était sans effet dans l'Union et que l'entreprise iranienne ne faisait l'objet d'aucune sanction dans l'Union[28].

La Commission a été informée de multiples procédures concernant une même entreprise en France. Cette entreprise avait conclu un contrat de fourniture de biens à l'Iran mais n'a pas pu en percevoir les paiements. Ce problème n'était pas nouveau, puisque pendant de nombreuses années, l'entreprise avait été confrontée à plusieurs fermetures de ses comptes bancaires. La banque a refusé de virer les fonds, invoquant diverses raisons, notamment la nécessité de se conformer aux sanctions imposées par les États-Unis. Dans la dernière mise à jour concernant cette procédure judiciaire reçue par la Commission, le tribunal de première instance a estimé que la banque n'aurait pas dû fermer le compte de l'entreprise, ni résilier ses services bancaires, sans préavis. Toutefois, elle a aussi jugé légitime la résiliation des services bancaires, au motif que la banque était confrontée à des contraintes économiques et stratégiques incluant d'éventuelles sanctions américaines.

5. CONCLUSION

L'Union européenne estime que l'application extraterritoriale, par des pays tiers, de mesures à l'encontre d'opérateurs de l'UE est contraire au droit international. Ces mesures menacent l'intégrité du marché unique et des systèmes financiers de l'Union, réduisent l'efficacité de la politique étrangère de l'UE et entravent les échanges et investissements légitimes en violation des principes fondamentaux du droit international.

Grâce aux informations qui lui ont été transmises au moyen de la procédure de notification prévue à l'article 2 de la loi de blocage, la Commission a été tenue informée de toute une série d'évolutions politiques, juridiques, économiques et financières affectant des citoyens et des entreprises de l'UE, ainsi que l'Union dans son ensemble.

[27] Voir les arrêts italiens sur le règlement de blocage de l'UE (sanctions de l'UE, 2 octobre 2019), www.europeansanctions.com/2019/10/italian-judgments-on-the-eu-blocking-regulation

[28] Voir la note 27.

La Commission continuera à observer l'impact des lois extraterritoriales visées et à informer le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 7, point a), de la loi de blocage.

La prolifération de ce type de sanctions exige un débat plus approfondi sur les mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour accroître la dissuasion et, si nécessaire, pour contrecarrer les sanctions en question. Le présent rapport alimentera le débat sur la mise en œuvre de la communication de la Commission du 19 janvier 2021 intitulée «Système économique et financier européen: favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience»[29]. La Commission a lancé une réflexion générale sur les options stratégiques envisageables pour moderniser la panoplie d'instruments dont dispose l'Union européenne pour contrer les effets de l'application extraterritoriale illégale de sanctions unilatérales de pays tiers à des particuliers et entités de l'Union.

[29] Voir https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN