

TABLE DES ABBREVIATIONS

B/L	Bill of Lading
CDI	Commission du Droit International
CE	Communauté Européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
Cf	Conférence
CIJ	Cour Internationale de Justice
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
PESC	Politique Etrangère de Sécurité et de Coopération
SDN	Société Des Nations
UE	Union Européenne

SOMMAIRE

Introduction p.5

PARTIE 1 : LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS INTERNATIONALES

Chapitre 1 p.13
La classification des sanctions internationales et leurs sources

Chapitre 2 p.22
Les objectifs de sanctions internationales : une efficacité remise en cause

Chapitre 3 p.29
Le cadre normatif des sanctions internationales : étude de cas

PARTIE 2 : LES EFFETS DES SANCTIONS INTERNATIONALES SUR LE TRANSPORT MARITIME

Chapitre 1 p.57
L'impact des sanctions internationales pour les professionnels du Monde maritime

Chapitre 2 p.74
L'impact des sanctions internationales pour les tiers, parties à l'opération de transport maritime

Chapitre 3 p.92
Les conséquences des sanctions internationales sur le commerce maritime

Conclusion p.100

Bibliographie p.102

Annexes p.105

INTRODUCTION

Dans un monde régi par les principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures, peu de méthode efficace existe pour que les pays se conforment à leurs obligations internationales. Réponse de la communauté internationale à certaines situations mettant en péril la sécurité et la paix mondiale, les sanctions constituent des mesures coercitives a l'encontre de certaines personnes, entités et Etats. Elles constituent une alternative au recours à la force armée et ont pour but de restreindre la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. La coutume internationale a toujours admis la pratique de sanctions à l'encontre d'un État. Les finalités des sanctions sont diverses : préservation de la paix, lutte contre le financement du terrorisme, restitution des ressources économiques étatiques détournées...

L'utilisation des sanctions internationales est très ancienne. Il est souvent cité comme exemple la Grèce antique lorsque Périclès interdit en 432 avant Jésus Christ l'entrée des ports et des marchés Athéniens à Mégare. Le blocus continental de l'Empereur Napoléon 1^{er} fut décrété dans le but de ruiner l'Angleterre en interdisant l'importation de ses produits dans toute l'Europe. Ne pouvant pas disposer de l'avantage militaire sur les Anglais, notamment la maîtrise des mers, le but recherché était, par l'interdiction du commerce anglais, de ruiner les finances de l'île en y créant surproduction, faillites, chômage et révoltes sociales. Liées aux conflits européens du début du XIX^e siècle, l'Embargo Act de 1807 et le Non-Intercourse Act de 1809, deux lois du Congrès des Etats-Unis interdisaient aux navires Américains de faire du commerce avec l'étranger entre 1807 et 1812, notamment avec l'Empire Français et l'Angleterre. C'est ainsi qu'est née la notion de sanctions internationales.

La plupart des Etats dans le monde ont eu recours aux mesures de sanctions internationales. Les sanctions sont souvent utilisées par les « grands » Etats à l'égard des « petits ». Toutefois, le recours dans une logique multilatérale aux sanctions économiques s'est progressivement développé dans le droit de chaque Etat. Souvent

utilisées au XVIIe et XVIIIe siècle, ces mesures ont été codifiées par le droit international et utilisées dans une conception extensive.

La création de normes de droit international a déterminé le domaine et l'action des mesures coercitives à l'encontre des États. A ce titre, la Charte des Nations Unies a prévu le recours à des mesures non militaires pour faire pression sur les États et tenter de rétablir la paix et la sécurité internationale. La Société Des Nations (SDN) créée le 28 avril 1919 par la Conférence de la paix de Versailles à la suite de la première guerre mondiale avait comme objectif essentiel le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le pacte de la Société Des Nations, rédigé pendant la conférence de la paix de Paris du 3 février au 11 avril 1919, prévoyait ainsi en son article 16 que *«si un membre de la SDN a recours à la guerre contrairement à ses engagements, il est de facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres, et ceux-ci s'engagent à rompre avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture du Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles...»*. Ce système fut la première ébauche d'un système de sécurité collective dont les bases conceptuelles avaient été déployées par l'abbé de Saint Pierre en 1713 et Kant en 1795 dans leur projet de paix perpétuelle.

Cependant, la rédaction de cet article soulevait des problèmes d'application : l'absence de gradation dans les sanctions et l'automaticité de leur mise en œuvre divisaient souvent les membres de la SDN quant à la manière dont il fallait les interpréter. L'illustration de ces difficultés est apparue en 1935 lors des sanctions prises à l'encontre de l'Italie et lors des sanctions contre le Japon en 1938¹. Les sanctions imposées à l'Italie étaient centrées sur un embargo touchant les exportations de produits minéraux, métaux et caoutchouc, mais elles restaient dans l'ensemble plutôt restreintes. D'autant plus que pour des raisons de politique et de stratégie internationales, les États membres de la SDN n'appliquaient pas toujours avec rigueur ces sanctions économiques. De plus, le rôle du Conseil et celui de

¹ La SDN eut à appliquer des sanctions contre l'Italie suite à l'invasion du territoire éthiopien, le 3 octobre 1935. Le 30 septembre 1938 le Conseil déclara, suite au conflit sino-japonais, que les membres de la SDN étaient fondés à prendre individuellement des mesures contre le Japon.

l'Assemblée, chargés de constater la rupture du Pacte, reposaient sur une ambiguïté de compétences: le Conseil devait constater la rupture du Pacte alors que l'Assemblée ne pouvait qu'approver ou désapprouver ses conclusions. Les premières politiques de sanctions internationales ont donc connu l'échec. La rédaction de la Charte des Nations unies devait être une correction des insuffisances juridiques et techniques du système précédent².

Dans la pratique, la notion de sanctions englobe de nombreuses mesures économiques, militaires, diplomatiques, culturelles ou touchant les voyages. Les sanctions économiques sont de deux natures: commerciales ou financières.

Le « Printemps arabe » notamment a démontré que les occasions de recourir aux mesures de sanctions économiques ne manquent pas, voire se multiplient. La fréquence du recours aux sanctions varie selon les États. Au cours des deux dernières décennies, tant l'Union Européenne que les Etats-Unis les utilisent de plus en plus fréquemment.

L'Union Européenne agit en conformité avec les résolutions du Conseil de sécurité. Elle applique des sanctions ou des mesures restrictives dans la poursuite des objectifs spécifiques de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) comme indiqué à l'article 11 du traité sur l'Union européenne, à savoir:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux,
- l'indépendance et l'intégrité de l'Union en conformité avec les principes de la Charte des Nations Unies;
- de renforcer la sécurité de l'Union dans toutes ses formes; pour préserver la paix et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et l'Acte final d'Helsinki, et les objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- de promouvoir la coopération internationale;

² Rapport d'information de l'Assemblée nationale numéro 3203 sur les sanctions internationales du 27 juin 2001.

- de développer et de consolider la démocratie et la primauté du droit et dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le recours à des règlements européens, d'application uniforme sur tout le territoire européen, tend à donner à l'Union Européenne une voix unique en matière de sanctions. L'UE peut néanmoins édicter des mesures restrictives sans qu'une résolution du Conseil de sécurité n'ait été préalablement adoptée. La France applique, quant à elle, les mesures prises par l'UE.

Cependant, de tout temps, les sanctions sont considérées comme l'un des instruments du leadership pour les Etats-Unis.

Les États-Unis ont recouru extrêmement souvent à l'arme des sanctions au cours des vingt dernières années. Les pays soumis à des sanctions américaines sont très nombreux : 75 sur les 193 États du monde seraient touchés par des sanctions unilatérales, soit fédérales, soit édictées par des États³.

Les motifs ayant conduit à l'imposition de sanctions sont très divers, allant de différends sur des importations de produits alimentaires à la violation caractérisée des droits de l'Homme ou au trafic de drogue ou d'armement. Il a été souligné par la presse Américaine que, sur les 125 régimes de sanctions économiques unilatérales imposés par les États-Unis depuis 1918, presque la moitié ont été initiés entre 1993 et 1998, c'est à dire sous la présidence de Monsieur Bill Clinton. L'arme économique est utilisée de façon constante dans ce pays; décidée par le Congrès, qui est susceptible de voter des lois extrêmement rigoureuses, elle est mise en œuvre de façon pareillement rigoureuse par l'administration présidentielle.

M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, considère que « si les sanctions peuvent, dans certains cas, apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers, infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes ».

³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale numéro 3203 sur les sanctions internationales du 27 juin 2001.

En effet, le bilan de l'efficacité des sanctions est mitigé. Elles firent rapidement l'objet de critiques. Tout d'abord, en raison de leur impact humanitaire sur la population civile des Etats sanctionnés mais aussi en raison de leur efficacité incertaine. En effet, il peut arriver qu'au lieu de déstabiliser le gouvernement responsable, les mesures renforcent au contraire le soutien de la population à son gouvernement, créant une forme de solidarité nationale. Les incidents tant humanitaires qu'économiques ont milité en faveur de mesures plus sélectives voire plus ciblées afin de produire moins de dommages collatéraux. Des le milieu des années 90, l'idée de sanctions « intelligentes » ou sanctions « ciblées » émerge.

Nous étudierons dans une première partie la mise en œuvre des sanctions internationales. Pour cela, nous définirons dans un premier temps la notion de sanctions internationales dans son ensemble, ainsi que les organes décisionnels de ces différentes mesures avant d'apporter une étude critique de ces sanctions. Dans un deuxième temps, il conviendra d'étudier quelques unes des sanctions internationales mises en place par l'Union Européenne et les Etats-Unis.

Les mesures de sanctions internationales sont une matière « vivante », du fait que les instances internationales, régionales ou nationales les adoptent, les renforcent ou les abrogent en fonction de l'évolution des comportements, positives ou négatives, de la part des personnes, entités ou Etats. L'utilisation de plus en plus répétée des mesures de sanctions a apporté un changement dans la configuration des relations internationales. La mise en œuvre des mesures de sanctions constitue un nouveau défi pour les opérateurs du commerce international. Ils doivent orienter leurs pratiques et adapter leurs stratégies de développement.

Le transport maritime est d'une importance primordiale pour le commerce international et pour l'économie mondiale. Il a connu un essor remarquable les dernières décennies. 90% des échanges intercontinentaux se font désormais par la voie maritime. L'apparition des sanctions internationales a eu un impact considérable sur la géographie du trafic international de marchandises. En effet, certains pays cibles ont vu leur balance importation/exportation lourdement modifiées à cause de

ces mesures restrictives ce qui a « profité » à d'autres pays non touchés par les sanctions internationales.

L'ensemble des acteurs du Monde maritime a dû mettre en place des mesures de contrôles pour éviter les sanctions. En effet, les montants en jeu sont considérables et se chiffrent en centaines de millions d'euros quelque fois ce qui pourraient entraîner une faillite de certaines sociétés. Les établissements financiers sont concernés en amont puisqu'ils sont acteurs à part entière dans les opérations de transport de marchandises. Il a fallu mettre en place des systèmes de filtrage et contrôle de la clientèle afin d'éviter de faire des actes de commerce avec des personnes ou entités « black-listées ». Les compagnies d'assurance ont dû aussi se conformer à ces nouvelles mesures. C'est ainsi que sont nées les clauses « sanctions » selon lesquelles les assureurs peuvent mettre fin à une police d'assurance lorsque l'activité est prohibée où lorsqu'un transporteur s'aventure dans un port dont les escales sont interdites. Cette clause a entraîné le mécontentement des armateurs et chargeurs. Il serait difficile pour un armateur de se soustraire à cette clause sanction, le marché de l'assurance étant tenu par une poignée d'opérateurs qui n'a d'autre choix que de supporter le report de la charge juridique des États. Les armateurs et affréteurs sont en effet les premiers touchés par ces sanctions. Ils doivent mettre en place des systèmes de contrôle des booking afin d'éviter le transport de marchandises prohibées par les textes internationaux notamment. Par ailleurs, les freight forwarders, intermédiaires à l'opération de transport, jouent un rôle clé et sont aussi soumis par la loi à l'obligation de s'abstenir de participer sciemment à des opérations illégales.

Nous étudierons dans une seconde partie les effets des sanctions internationales sur le commerce maritime. Pour cela il conviendra de préciser l'impact de ces mesures pour les professionnels du Monde maritime ainsi que des tiers à l'opération de transport avant de conclure l'exposé par l'étude des impacts sur le commerce maritime dans sa globalité.

C'est l'ampleur des conséquences des sanctions internationales sur tous les professionnels du Monde maritime qui rend ce sujet passionnant et confère à ce travail un outil intéressant pour l'ensemble de la profession.

Il ne s'agit nullement dans ce mémoire d'apporter un jugement sur le bien fondé des décisions politiques et stratégiques prises par les instances décisionnelles...

PARTIE 1

LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS INTERNATIONALES



*Photo : réunion du Conseil de Sécurité du 30 août 2011 à propos de la Libye
(Photo UN /JC McIlwaine)*

CHAPITRE 1

LA CLASSIFICATION DES SANCTIONS INTERNATIONALES ET LEURS SOURCES

Les sanctions sont un instrument des relations internationales contemporaines. Pouvant être de différentes natures, nous pouvons les définir comme des mesures de contraintes prises à l'encontre d'un Etat ou de personnes, aussi bien par la communauté internationale que par les Etats de manière unilatérale.

Section I : La typologie des sanctions internationales :

En politique internationale, les sanctions représentent un intermédiaire puisqu'elles sont plus sévères qu'une simple condamnation verbale mais moins grave que le recours à la force armée.

Selon l'article 41 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est la seule instance habilitée à imposer des sanctions internationales. Les organisations régionales sont autorisées par l'article 52 à assurer « *le règlement pacifique des différends d'ordre local* », sans l'autorisation expresse du Conseil, « *pourvu que ... ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies* ».

Dans la pratique, les sanctions englobent une gamme étendue de mesures qui vont de l'embargo économique à l'interdiction, plus symbolique, de participer à des jeux olympiques par exemple.

Il existe deux grandes familles de sanctions : les sanctions économiques et les autres sanctions de nature plus politiques.

I. Les sanctions économiques :

Les sanctions économiques recouvrent les sanctions commerciales et les sanctions financières.

A. Les sanctions commerciales :

Les sanctions commerciales limitent les importations en provenance et les exportations à destination du pays visé. Elles peuvent être générales, comme dans le cas de l'Iraq, ou sélectives, c'est-à-dire qu'elles frappent uniquement certains produits qui sont souvent en cause dans un différend commercial. Les sanctions « générales » sont l'objet de nombreuses critiques notamment à cause des crises humanitaires qu'elles ont provoquées dans les pays visés.

Il s'agit ici du recours à l'embargo ou au boycottage.

L'embargo qui vient de l'espagnol *embargar* est une mesure maritime d'arrêt, de saisie des navires. Classiquement l'embargo est « *la saisie et la mise sous séquestre provisoire dans les ports et les eaux territoriales d'un Etat des navires et des cargaisons appartenant à l'Etat coupable et à ses nationaux ainsi que la saisie de toutes les marchandises a destination de cet Etat*⁴ ». La puissance qui recourt à l'embargo peut exercer des représailles contre un pays qui, à ses yeux, n'a pas respecté telle ou telle norme ou tel principe du droit international.

Le boycottage, quant à lui, peut être défini comme l'interruption ou le refus d'entretenir des relations commerciales ou financières avec un Etat. Le boycott, à court terme, affecte les secteurs d'exportation de la cible par la réduction de leur volume d'activité, ce qui engendre une baisse de leurs revenus, puis de leurs dépenses et provoque donc, une augmentation du chômage dans ces secteurs. À moyen terme, les secteurs d'exportation du pays « cible », affrontant une baisse de leur volume d'activité et donc de leurs revenus, vont devoir adapter leurs demandes

⁴ Projet français de pacte de la SDN du 8 juin 1918 définit l'embargo cité par Charles DUPUIS, « Liberté des voies de communication. Relations internationales », RCADI, t.II, 1924, p.413.

à la réduction de leurs moyens. Par ricochet, d'autres secteurs de la cible, tels que ceux des matières premières ou des produits semi-finis, mais aussi ceux de certains services, connaîtront de sérieuses difficultés, lesquelles, à leur tour, se répercuteront sur d'autres secteurs d'activité. Le Président des Etats-Unis Woodrow Wilson disait en 1919 qu'« un pays qui fait l'objet d'un boycott n'est pas loin de capituler. Avec ce remède économique, pacifique, silencieux et implacable, le recours à la force devient inutile⁵ ». En effet, à long terme, le boycott empêche la cible de s'approvisionner sur les marchés extérieurs ce qui entraîne des conséquences économiques considérables⁶.

B. Les sanctions financières :

Les sanctions financières concernent le domaine monétaire. Elles consistent, ainsi qu'elles ont été définies lors des conférences d'Interlaken⁷, à geler les avoirs à l'étranger d'un État, à restreindre son accès aux marchés financiers, à interdire les prêts et crédits, les transferts de fonds internationaux ainsi que la vente de biens immobiliers à l'étranger et les transactions sur ces biens.

On peut citer à titre d'exemple de gel des avoirs Libyens mis en place au début de l'année 2011. Le gel de l'aide au développement relève aussi de cette catégorie.

Il est évident que les sanctions financières et les sanctions commerciales se recoupent en grande partie, surtout lorsqu'elles sont d'application générale, car si ses avoirs à l'étranger sont gelés et qu'il n'a pas accès à de nouvelles sources de capitaux, un État ne pourra pas payer ses importations et son commerce s'en ressentira.

II. Les autres types de sanctions :

A. Les sanctions visant les déplacements :

⁵ Cité par Michel Rossignol, dans « Les sanctions: l'arme économique dans le nouvel ordre mondial, Division des affaires politiques et sociales », Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement du Canada, Ottawa, octobre 1993, révisé janvier 1996.

⁶ "L'efficacité et les coûts des sanctions économiques modernes", Loic Lemeilleur

⁷ Séminaires I et II d'Interlaken sur les sanctions financières ciblées imposées par les Nations Unies, 17-19 mars 1998 et 29-31 mars 1999.

Les sanctions touchant les voyages comprennent d'abord les restrictions aux déplacements de certains groupes d'individus qui ne sont pas autorisés à quitter leur pays ; il s'agit alors de sanctions par nature « ciblées », par opposition aux sanctions que l'on qualifiera de « générales ».

Ce type de mesures a été employé contre des hommes d'Etat, comme les membres de la Junte militaire de Sierra Leone en 1998 ou des hommes politiques non membres d'un gouvernement comme les dirigeants de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (Unita) à partir de 1997⁸.

Ces sanctions peuvent aussi consister en l'interdiction de tout décollage ou atterrissage d'aéronefs appartenant à l'entité sanctionnée, ou affrétés ou exploités par elle. C'est par exemple le cas de l'interdiction aérienne à l'encontre des Talibans depuis 1999 ou de l'interdiction de survol ou d'escale de l'espace européen par des aéronefs Libyens en 2011⁹.

B. Les sanctions militaires :

Les sanctions militaires consistent à mettre en place un embargo sur les armements ou à supprimer l'aide ou les opérations d'entraînement militaires; elles sont ciblées par définition. Si elles ne concernent que certains biens de nature militaire, les sanctions militaires sont aussi d'ordre économique puisqu'elles peuvent affecter les producteurs d'armes.

C. Les sanctions diplomatiques :

Les sanctions diplomatiques visent les dirigeants d'un Etat : ses diplomates et ses hommes politiques verront leurs visas annulés et seront exclus des activités des instances internationales. On peut citer en exemple le bannissement par l'ONU du gouvernement sud-Africain de l'apartheid. Des mesures de cette nature ont été prises

⁸ « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme », Commission des droits de l'Homme, Conseil économique et social des Nations unies, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, p.5.

⁹ Réglement UE numéro 296/2011.

contre le régime des Talibans en 1999, avec la réduction au minimum de sa représentation diplomatique à l'étranger.

D. Les sanctions culturelles :

Enfin, les sanctions culturelles, bien qu'elles aient un effet moins punitif que d'autres mesures, elles peuvent néanmoins entraîner des résultats indésirables. Les athlètes de la nation visée peuvent être exclus des compétitions sportives internationales, et des artistes peuvent être aussi tenus à l'écart. Des restrictions peuvent être prises par rapport aux voyages d'études et au tourisme.

Section II : Les sources des sanctions internationales

La France distingue trois types de sanctions internationales :

- Les sanctions imposées par l'ONU à charge pour chaque pays de les appliquer et de les transposer en droit interne.
- Les sanctions mises en œuvre au niveau européen : elles sont un outil de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et prennent la forme d'une position commune de l'Union. Les règlements européens ont force de loi dans l'ordre juridique français.
- Les sanctions mises en œuvre au niveau national.

I. Les sources multilatérales :

A. L'action du Conseil de sécurité de l'ONU :

La Charte des Nations unies donne au Conseil de sécurité les pouvoirs permettant de décider, de manière contraignante pour tous les membres des Nations unies, quelles mesures doivent être adoptées pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. L'article 41 de la Charte des Nations Unies permet au Conseil de « *décider quelles mesures n'impliquant l'emploi de la force armée doivent être prises pour*

donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures ». Ces mesures peuvent donc comprendre les sanctions internationales.

Le Conseil de sécurité applique « l'art du réalisable ». Ainsi, à chaque situation comparable, il apportera une solution différente selon que son intervention pourra ou non modifier l'attitude de l'Etat fautif et ainsi rétablir la paix et la sécurité internationale. L'adoption de chaque résolution est soumise à un vote affirmatif de neuf des membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents (article 27 de la Charte). C'est le droit de véto des membres permanents qui peut paralyser le pouvoir de sanction du Conseil. C'est ce qui s'est passé durant la guerre froide entre autre.

Par ailleurs, le Conseil peut donner mission à des comités, temporaires ou permanents de surveiller et d'améliorer le processus d'élaboration des sanctions internationales. Ces comités sont appelés « comités des sanctions ». Cet organe, utilisé pour la première fois dans le cadre des sanctions imposées contre la Rhodésie du Sud (Etat non membre des Nations Unies) en 1966, a pour fonction de s'assurer de la bonne application des dispositifs d'embargo et de superviser la mise en œuvre et le suivi des sanctions. Ces comités sont composés de représentants de tous les membres du Conseil de sécurité en activité qui prennent leurs décisions par consensus.

B. L'action de l'Assemblée générale de l'ONU :

L'Assemblée générale, autre organe majeur de l'ONU dispose de compétences en théorie étendues en matière de sanctions.

Cependant, la primauté d'édition revient au Conseil de Sécurité en vertu des dispositions du chapitre VII de la charte des Nations Unies. Mais, la pratique issue des paragraphes 2 et 3 de l'article 11 de la Charte révèle une immixtion de l'Assemblée générale dans le champ de compétences dévolues au Conseil de Sécurité.

Ces articles disposent respectivement que:

« L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le

Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 35, et sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de Sécurité, soit aux Etats et au Conseil de Sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion ».

Et que :

« L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales ».

Une interprétation extensive de ces deux dispositions a permis à l'Assemblée générale de se reconnaître une compétence dans le domaine exclusif du maintien de la paix, et notamment en ce qui concerne la prise de sanctions économiques, au titre des articles 40 et 41 de la charte.

En matière de sanctions économiques, il est admis de la pratique que l'Assemblée générale dispose d'un droit de discussion, d'un pouvoir de recommandation même si l'interdiction d'agir demeure.

La charte reconnaît de manière générale à l'Assemblée un droit de discussion sur toute question appartenant au domaine des relations internationales. Cette prérogative ne se trouve pas amoindrie par les pouvoirs du Conseil de Sécurité. L'Assemblée générale conserve ainsi son droit de discussion même dans le cas où la question à l'ordre du jour est susceptible d'engendrer une prise de sanctions économiques internationales. Pour exercer ce droit, l'Assemblée peut être saisie par tout Etat ou par le Conseil de Sécurité.

L'article 11 semble induire que le pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale soit amoindri par les compétences du Conseil de Sécurité découlant du chapitre 7.

La pratique a été toute autre car l'Assemblée générale a très tôt été amenée à un « grignotage » des pouvoirs du Conseil de Sécurité. Ce grignotage s'est matérialisé en l'occurrence par la prise de mesures radicales dans le domaine des sanctions. Ce glissement en faveur de l'Assemblée générale l'a souvent conduite à opérer une qualification des faits et à définir les mesures nécessaires afin de remédier à l'état de

fait préalablement constaté. Elle a été ainsi souvent amenée à recommander des sanctions économiques à l'encontre des Etats, auteurs d'actes constitutifs une menace à la paix et à la sécurité internationale. Ces recommandations de sanctions économiques s'adressaient à différents destinataires : à tous les Etats d'une manière générale, aux membres de l'ONU, aux gouvernements, aux populations, aux divers organes des Nations Unies, dont le Conseil de Sécurité, les organes subsidiaires, les institutions spécialisées...

Si le Conseil de sécurité détient le pouvoir d'imposer des sanctions, il n'en a pas le monopole. Des Etats ou des institutions peuvent également appliquer des sanctions notamment lorsqu'il n'y a pas de consensus entre les membres permanents du Conseil de sécurité. C'est par exemple le cas de l'Union Européenne.

II. Les sources régionales :

L'Union Européenne agit en conformité avec les résolutions du Conseil de sécurité. Elle édicte des actes juridiques qui sont contraignants pour l'ensemble des opérateurs économiques agissant dans le ressort du territoire de l'Union dans le but de faire respecter les objectifs spécifiques de la PESC définis à l'article 11 du traité sur l'Union Européenne c'est-à-dire :

- « *La sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies ;*
- *Le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes;*
- *Le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;*
- *La promotion de la coopération internationale;*
- *Le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »*

Le recours à des règlements Européens, d'application uniforme sur tout le territoire Européen, tend à donner à l'Union Européenne une voix unique en matière de sanctions. L'Union peut toutefois édicter des mesures restrictives sans qu'une résolution du Conseil de sécurité n'ait été préalablement adoptée.

Les mesures de sanctions Européennes prennent en compte dans leurs visas les résolutions adéquates du Conseil de sécurité de l'ONU.

III. Les sources nationales :

De par son appartenance à l'Union Européenne et la hiérarchie de ses normes, la France met en œuvre les mesures restrictives Européennes. Cependant, la législation française prévoit quelques spécificités qui viennent, le cas échéant, compléter ces mesures.

Les sanctions financières internationales sont par exemple mises en œuvre en application des articles L151-2, L562-1 ou L562-2 du code monétaire et financier. L'article L562-1 du Code monétaire et financier donne des pouvoirs au Ministre chargé de l'économie : « *Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme (...)* ».

CHAPITRE 2

LES OBJECTIFS DES SANCTIONS INTERNATIONALES : UNE EFFICACITE REMISE EN CAUSE

Section 1 : Les principes directeurs de l'édition des sanctions :

Les sanctions en droit international servent plusieurs buts, parmi lesquels se trouvent ceux visant à exiger un changement dans le comportement d'un État, à désapprouver et à dissuader les actes similaires de la part d'autres États et enfin, ceux plus stratégiques visant à limiter les capacités économiques et militaires de l'État sanctionné.

De façon plus générale, l'objectif des sanctions est d'imposer un prix à la violation du droit international. En définitive, les sanctions économiques visent à priver l'État « cible » d'un élément essentiel afin qu'il se conforme à certaines normes internationales jugées importantes. Elles se veulent une réponse à une violation d'une norme juridiquement valide en droit international.

Cependant, les sanctions doivent être limitées et encadrées notamment par les droits de l'homme et le droit humanitaire. La Charte des Nations unies autorise le Conseil de sécurité à édicter des sanctions en réponse à une situation définie mais le droit d'imposer des sanctions n'est pas illimité, pas plus que le droit de la guerre, tel que l'encadre la Convention de La Haye de 1907. La doctrine impose des limites relevant des normes générales du droit international. En effet, les sanctions internationales doivent être conformes aux exigences du droit international. Elles doivent, à ce titre, être imposées que pour des motifs politiques valables et doivent répondre à une « préoccupation internationale » et non interne à un Etat en particulier.

Les sanctions internationales doivent aussi répondre aux exigences de la Charte des Nations Unies et au respect du Droit humanitaire.

I. Les restrictions découlant de la Charte des Nations Unies :

La Charte des Nations unies apporte certaines précisions.

Ainsi en son article premier, elle définit les objectifs à atteindre grâce à la mise en place des sanctions :

- « *Maintenir la paix et la sécurité internationale et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement des différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix* ».
- « *Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde* ». Les sanctions qui provoquent la discorde internationale, qui portent atteintes aux droits légitimes d'un État ou compromettent le droit d'un peuple à disposer de lui-même, ne devraient donc pas être appliquées.
- « *Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion (...)* ». Les sanctions inefficaces ou injustes ou qui violeraient d'autres règles du droit international ne doivent pas être appliquées, ou, si elles l'ont été, doivent être levées.

Que les mesures de sanctions soient prises à l'échelle internationale ou régionale, les objectifs fixés par la Charte servent, la plupart du temps, de toile de fond et de fondement légitime au recours des sanctions¹⁰.

II. Les restrictions découlant du Droit humanitaire :

Tout régime de sanctions imposé au cours d'une guerre ou à la suite d'une guerre relève du Droit humanitaire. D'après celui-ci, la population civile doit être protégée le plus possible des hostilités et de leurs conséquences, ce qui implique qu'elle doit toujours recevoir les éléments indispensables à sa survie ou pouvoir se les procurer : nourriture, eau potable, abris, médicaments et soins médicaux.

¹⁰ "Les sanctions internationales sont-elles utiles?" Institut des hautes études de défense nationale 2009

La Convention et le Règlement de La Haye de 1907 contiennent un certain nombre de dispositions de nature à limiter considérablement les régimes de sanctions. Ainsi, la clause Martens (huitième alinéa du préambule, reprise dans les Conventions de Genève de 1949 et dans le Protocole additionnel I y afférent) stipule que toutes les situations découlant d'une guerre sont assujetties aux principes du Droit des nations civilisées, aux principes d'humanité et aux exigences de la conscience publique. L'article 50 du Règlement est ainsi conçu : « *Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables* ».

Les Conventions de Genève contiennent aussi de nombreuses dispositions qui sont applicables au régime des sanctions. Ainsi, elles ordonnent le libre passage des fournitures médicales et des objets nécessaires au culte. Les Conventions énoncent aussi des règles relatives aux convois médicaux et à l'évacuation des malades et blessés qui pourraient être violées par un régime de sanctions mettant des entraves aux transports humanitaires terrestres ou aériens. Étant donné que les Conventions de Genève ont pour principal objectif de pourvoir aux besoins sanitaires des soldats blessés dans un conflit armé, toute disposition d'un régime de sanctions limitant la possibilité pour un État de secourir ses blessés de guerre devrait être considérée comme illégale. Les droits prévus par ces Conventions sont intangibles et inaliénables en toutes circonstances.

Par ailleurs et d'une façon générale, les objectifs des sanctions doivent être clairs et spécifiques. Les paramètres doivent faire l'objet d'une révision régulière afin qu'elles demeurent contemporaines et efficaces. Il importe également que les étapes à franchir afin de soulever les sanctions soient définies de façon claire et également, que leur imposition soit limitée dans le temps. Des sanctions légalement imposées peuvent devenir illégales dès lors qu'elles ont été appliquées pendant trop longtemps sans produire de résultats significatifs. Des sanctions qui se prolongent indûment peuvent avoir des conséquences néfastes qui perdurent bien après que la situation qui les a motivées a pris fin. Mais, comment mesurer le succès et l'efficacité de ces sanctions ?

Les critères d'appréciation sont nombreux. Le succès des sanctions peut, par exemple, se mesurer par rapport au degré de conformité de l'agissement de l'État sanctionné avec la norme violée. C'est donc l'existence d'un lien causal entre l'imposition des sanctions et le changement visé qui seront garant de réussite. Par extension, les sanctions sont considérées comme étant inefficaces lorsqu'elles n'engendrent pas de dommage économique considérable dans l'État visé.

Cependant, la pratique démontre que malgré les sanctions, certains leaders politiques réussissent néanmoins à maintenir leurs régimes et à gagner la faveur de leur peuple. En effet, lorsqu'un dirigeant réussi à convaincre sa nation que les pressions extérieures sont en fait une punition contre celle-ci, il peut réussir à créer un fort sentiment nationaliste.

L'efficacité des sanctions peut être remise en cause et notamment à cause des effets négatifs qu'elles entraînent indirectement. Depuis quelques années de nombreux auteurs remettent ainsi en cause l'utilité de ces sanctions.

Section 2 : La remise en cause des sanctions internationales : la naissance des « smart sanctions » ou sanctions ciblées :

La multiplication des sanctions depuis la crise du Golfe de l'été 1990 notamment a entraîné une multiplication des critiques sur leur efficacité et leur fonctionnement. Les sanctions générales frappent indistinctement les Etats et leurs citoyens.

En effet, les sanctions économiques globales, comme l'embargo commercial prononcé contre l'Irak en 1990, affectent le pays concerné dans son ensemble et les répercussions peuvent être très lourdes sur le plan humanitaire pour la population civile ainsi que pour des pays tiers non impliqués dans le conflit. C'est la principale critique formulée par la doctrine et largement reprise par les médias. Dans le supplément à l'agenda pour la paix de 1995, le Secrétaire Général de Nations Unies reconnaît que « *les sanctions ont toujours des effets non intentionnels ou non souhaités* ». Faut-il privilégier la réalisation de l'objectif visé par les sanctions sur les dommages collatéraux envers la population des Etats cibles notamment ?

Une série de réflexions sur l'efficacité des sanctions s'est engagée à l'échelle internationale au sein de l'ONU et des Etats. Dans son rapport annuel sur les activités de l'ONU, l'ancien Secrétaire général K. Annan encouragea l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à envisager les moyens permettant de faire en sorte que les sanctions constituent un moyen moins brutal et plus efficace¹¹. Le but ainsi recherché est « un renforcement de l'efficacité des sanctions à un moindre coût humain, [...] c'est-à-dire... les] cibler [...] concentrer leurs effets sur les dirigeants et les régimes politiques concernés [...] et...] de limiter au minimum leurs effets négatifs sur les populations ».

Les réflexions prennent la forme de forums internationaux qui rassemblent à la fois des agents étatiques, des organisations internationales, des banques centrales et des universitaires, des experts... Les réunions du groupe d'Interlaken ont rassemblé un nombre conséquent de participants qui affirment la nécessité de réformer le système des sanctions internationales¹². Une seconde conférence s'est tenue en 1999. Les résultats du processus ont été présentés au Conseil de sécurité de l'ONU en 2001 sous la forme d'un manuel. Ce dernier comporte des propositions pour la rédaction des futures résolutions du Conseil de sécurité et des suggestions pour la mise en œuvre des sanctions. C'est ainsi qu'est né la notion de « smart sanctions » ou sanctions ciblées intelligentes.

A la différence des sanctions globales, les sanctions ciblées visent directement des personnes physiques ou morales coupables d'avoir déclenché un conflit ou d'avoir menacé la sécurité internationale. Ces sanctions ciblées sont ainsi plus efficaces et n'ont pas ou beaucoup moins d'effets pervers sur la population civile et les pays tiers. C'est ainsi que le Conseil de sécurité décida la mise en place de l'embargo sur le commerce des armes à destination des entités non étatiques armées agissant en Sierra Leone en 1998. Le processus d'Interlaken a servi de modèle à d'autres Etats. L'Allemagne et la Suède ont organisé une série d'autres séminaires sur le thème des « sanctions ciblées » ou « sanctions intelligentes ».

¹¹ Rapport annuel du Secrétaire général sur les activités de l'Organisation, 3 septembre 1997

¹² Interlaken I : *Expert Seminar on Targeting Un Financial Sanctions*, 17-19 mars 1998 et Interlaken II : 29-31 mars 1999.

Le « processus de Bonn-Berlin » portait par exemple sur les questions des restrictions de déplacement, des sanctions appliquées au trafic aérien et des embargos sur les armes. C'est en raison d'un dénominateur commun des embargos sur les armes et sur le transport aérien que le processus Bonn-Berlin décida de les traiter ensemble. En effet, avec les sanctions financières, elles constituent les premières sanctions généralement prises. Ensuite, elles autorisent le ciblage de certaines personnes, sans avoir aucune ou quasi aucune conséquence sur la population civile. La pratique a cependant révélé leur faible efficacité : « the objective was to help improve the design and implementation of UN-mandated arms embargoes and travel sanctions in order to make better use of their potential »¹³.

Dans un premier temps, le processus Bonn-Berlin va identifier les déficiences des embargos sur les armes et sur le transport aérien. Ainsi, les échecs des embargos sur les armes peuvent s'expliquer par une mauvaise surveillance des frontières ou par un contrôle inefficace de la production et de l'exportation de la production locale.

Dans un deuxième temps, il va être recherché les moyens de pallier ces déficiences et d'améliorer l'effectivité des sanctions internationales en question. Il s'agit notamment d'améliorer la surveillance des embargos ou d'accroître les ressources pour disposer de moyens plus efficaces.

Enfin, alors que le processus d'Interlaken produisit un manuel à destination des Nations unies, les intervenants de Bonn-Berlin écrivirent plusieurs modèles de résolutions pour le Conseil de sécurité, accompagnés de suggestions.

Le « processus de Stockholm » de 2003 portait, quant à lui, sur la faisabilité pratique de la mise en œuvre et le suivi des « sanctions ciblées ». Ce processus apparaît plus théorique que le précédent et propose une étude de ce nouveau type de sanctions. Les recommandations faites se veulent étendues et peuvent toucher à tous les types de sanctions. Des mesures sont proposées dans douze matières, une série à destination

¹³ M. Brzoska, "A brief background to the "Bonn-Berlin process" in Bonn International Center for Conversion in cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions. Results of the "Bonn-Berlin Process", Bonn, BICC, 200, p. 10.

du Conseil de sécurité et une autre pour le Comité de sanctions.

Plusieurs recommandations sont par exemple faites dans le but de la consolidation de la paix. Il est conseillé d'intégrer les sanctions dans un large programme incluant la résolution du conflit et sa prévention. Ensuite, il faut coordonner et assurer la coopération et la participation des différents intervenants. Enfin, il est nécessaire d'informer le public sur les sanctions prises. Les « smart sanctions » apparaissent comme les seules sanctions s'intégrant dans le long processus permettant la future réussite de la consolidation de la paix.

Les sanctions ciblées sont-elles en pratique plus efficaces ? Les avis divergent...

CHAPITRE 3

LE CADRE NORMATIF DES SANCTIONS INTERNATIONALES : ETUDE DE CAS

L'imposition des sanctions économiques internationales à l'encontre de certains États ou personnes, est devenue durant ces dernières décennies une arme économique fréquemment utilisée par les pays et instances internationales pour obliger ces derniers à changer d'avis sur des décisions ou des comportements jugés dangereux ou inacceptables, sans avoir à recourir à la violence armée. Ainsi, ces pays ou instances internationales peuvent, grâce à ces sanctions, exiger le changement de la politique ou la nature du régime d'un État (les Nations Unies contre l'Afrique du Sud priées de mettre fin à l'Apartheid), le respect des Droits de l'Homme, l'arrêt d'une guerre civile, etc.

Ces sanctions ont des conséquences directes à court terme sur l'économie du pays mis en cause, dans la mesure où elles provoquent la pénurie ou la paralysie dans certains secteurs productifs, notamment si ceux-ci se trouvent dans l'impossibilité de se procurer les matières premières nécessaires ou d'entretenir le tissu productif, en plus du chômage¹⁴.

Nous allons analyser dans une première section les sanctions économiques Européennes avant d'étudier dans une seconde section les sanctions économiques Américaines. Les exemples de recours aux sanctions sont nombreux, il serait illusoire de tous les citer¹⁵ nous allons donc traiter les principaux pays touchés par ces sanctions.

¹⁴ Article « Sanctions économiques internationales : un outil de pression » publié le 22 mai 2012 par Monsieur Vitraulle Mboungou

¹⁵ 106 cas d'emplois de sanctions entre 1914 et 1984 selon deux analystes Américains (Huftbauer et Schott)

Section I : Les sanctions internationales imposées par l'Union Européenne :

Compte tenu de l'importance économique de l'UE, l'application de sanctions économiques et financières peut s'avérer très efficace. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'interdictions des exportations ou des importations (les sanctions commerciales peuvent s'appliquer à des produits spécifiques tels que le pétrole, le bois ou les diamants), d'interdictions de fournir des services spécifiques (courtage, services financiers, assistance technique), d'interdictions de vol, d'interdictions concernant les investissements, les paiements et les mouvements de capitaux ou de suppressions des préférences tarifaires. Des restrictions économiques ou financières trop vastes peuvent toutefois s'assortir de coûts économiques et humanitaires excessivement élevés.

Les mesures restrictives de nature économique et financière, notamment les sanctions financières ciblées, doivent être appliquées par toute personne et entité économiquement active sur le territoire de l'UE, y compris les ressortissants de pays tiers, ainsi que par les ressortissants de l'UE et les entités établies et constituées selon la législation des États membres de l'UE lorsqu'ils exercent des activités commerciales en dehors de l'UE. Les mesures restrictives européennes sont prises par le Conseil de l'Union en application des résolutions adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Mais quand les circonstances le justifient, l'Union peut également adopter des mesures de manière autonome. Dans ce cas, elles doivent être conformes aux objectifs de la PESC.

I. Les principes directeurs de la politique de l'UE en matière de sanctions ou de mesures restrictives :

Les sanctions de l'Union européenne peuvent résulter de la nécessité d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies qui confère à cet organe des pouvoirs lui permettant de prendre des décisions contraignantes pour tous les membres de l'organisation en cas de menace

contre la paix et la sécurité internationale, de rupture de la paix et d'agression. C'est alors l'article 215 du traité de l'Union européenne qui sert de base juridique à l'action de cette organisation :

- « 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.
- 2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.
- 3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. »

L'Union européenne se réserve cependant le droit d'appliquer des mesures plus restrictives que celles décidées par les Nations unies. Mais l'Union européenne peut aussi adopter, dans le cadre de ses compétences, des sanctions autonomes conformément aux objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune :

« Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut décider de prendre des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures doivent être conformes aux objectifs de la PESC, énumérés à l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE)¹⁶ »

D'une manière générale, les sanctions doivent cibler aussi précisément que possible les personnes et entités responsables des politiques et des actions néfastes, réduisant ainsi les effets négatifs pour autrui. L'introduction et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours se faire en conformité avec le droit international et

¹⁶Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, document 15114/05 du Conseil daté du 2 décembre 2005, p. 4.

respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier le droit à un traitement équitable et à un recours effectif. Les mesures imposées doivent toujours être proportionnées à leur objectif. Les sanctions ciblées prévoient des dérogations adéquates afin de tenir compte des besoins humains fondamentaux des personnes visées.

Les mesures restrictives doivent également respecter les obligations internationales de la Communauté Européenne et de ses États membres, en particulier les accords de l'OMC. L'UE n'applique donc des sanctions économiques et financières qu'avec prudence en guise de dérogations aux principes du marché commun, qui repose sur la libre circulation des capitaux et la libéralisation des échanges. Il peut être nécessaire d'appliquer les clauses de suspension des accords conclus avec des pays tiers ou de résilier ces accords avant de pouvoir appliquer des sanctions.

L'UE s'abstiendra d'adopter des instruments législatifs qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international. Un autre élément fondamental des mesures restrictives de l'UE est l'inclusion d'une clause d'expiration ou d'une clause de réexamen afin de garantir l'abrogation des mesures restrictives ou leur adaptation face aux développements. Toutes les mesures autonomes de l'UE font l'objet d'un examen permanent.

En 2003, le Conseil a entamé un vaste examen des pratiques et de la politique menée en matière de sanctions, qui a débouché sur l'adoption, le 8 décembre 2003, d'un accord sur des lignes directrices régissant les sanctions (document n°15579/03 du Conseil). Les lignes directrices fournissent des orientations techniques en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des mesures restrictives liées à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et proposent des libellés types pour la rédaction des instruments juridiques de la PESC. Plusieurs mises à jour ont été adoptées depuis par le Conseil.

II. **Les mesures de restriction mises en place par l'Union Européenne :**

Les mesures restrictives Européennes frappent de nombreux pays. Il serait illusoire de chercher à toutes les évoquer. Afin de ne pas alourdir cet exposé, j'ai choisi d'étudier les principales sanctions ayant des répercussions sur les armateurs Français¹⁷ à savoir : la Libye, la Birmanie, l'Iran, la Corée du Nord et la Syrie.

- **LA LIBYE :**

Dans le prolongement du « Printemps arabe » de 2011 et des événements intervenus en Tunisie et en Égypte, la « *Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste* » du colonel Kadhafi a été confrontée à une révolte populaire, puis à une guerre civile de 8 mois opposant rebelles et forces loyales au régime de Mouammar Kadhafi.

Les instruments juridiques employés par l'Union européenne concernant l'application de mesures restrictives à l'égard de la Syrie sont la décision 2011/137/PESC du Conseil de l'Union européenne du 28 février 2011 et le règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (textes publiés au *Journal Officiel de l'Union européenne* du 3 mars 2011). Plusieurs textes sont venus compléter le règlement, la dernière modification a été apportée par le règlement (UE) n° 1360/2011 du 20 décembre 2011.

La chute du régime libyen est intervenue en octobre 2011, après l'élimination de l'ancien dirigeant. Les relations économiques avec la Libye ont depuis repris. L'Union européenne a levé de nombreuses mesures de gel sur des entités, notamment celles sur les fonds et avoirs détenus par la Banque centrale de Libye et la *Libyan Foreign Bank* afin de soutenir la reprise économique de la Libye et d'aider les nouvelles autorités du pays.

Il est interdit de :

- Vendre, fournir, transférer et exporter, directement ou indirectement, des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne,

¹⁷ Selon un questionnaire qui leur a été adressé (cf. annexe).

énumérés à l'annexe I du règlement (UE) n° 204/2011, originaires ou non de l'Union européenne, à toute personne physique ou morale, tout organisme ou entité en Libye ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

- Fournir directement ou indirectement une assistance technique en rapport avec les biens et technologie inscrits sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, ou liée à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien ou à l'utilisation de biens figurant sur cette liste, à toute personne physique ou morale, tout organisme ou entité en Libye ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

Par ailleurs, tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus ou contrôlés par les personnes, les entités ou organismes énumérés à l'annexe II et III du règlement (UE) n° 204/2011 doivent être gelés.

- **MYANMAR (BIRMANIE) :**

La situation en Birmanie (ou Myanmar) est une source de préoccupation pour l'Union européenne depuis le milieu des années 1990. La junte militaire au pouvoir à l'époque a été considérée comme un obstacle à la démocratisation du pays mais surtout comme responsable des violations constantes des droits de l'Homme. Toutefois la situation politique du pays a évolué positivement depuis 2010.

Compte tenu de cela, les mesures restrictives de l'Union européenne (grumes, bois de charpente, charbon, métaux, pierres précieuses et pierres semi-précieuses) ont été suspendues à l'exception de l'embargo sur les armes et de l'embargo sur les équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne qui ont été maintenue (cf. Conseil 2010/232/CFSP décision modifiée par la décision du Conseil 2012/225/CFSP). Cette suspension a été actée dans le règlement (UE) n° 409/2012 du 14 mai 2012. Certaines mesures restrictives, entre autres le gel des fonds et ressources économiques de personnes physiques ou morales birmanes, sont suspendues jusqu'au 30 avril 2013.

Il est désormais interdit de vendre, de fournir, de transférer ou exporter directement ou indirectement des équipements qui pourraient être utilisés pour la répression interne, originaires ou non de l'Union européenne, à toute personne physique ou morale, tout organisme ou entité au Myanmar ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

Il est aussi interdit de fournir, directement ou indirectement, une assistance technique en rapport avec des activités militaires ou avec la livraison, la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armement et de matériels connexes de quelque type que ce soit et notamment les armes et munitions, les véhicules et équipements militaires ainsi que les équipements paramilitaires.

- L'IRAN :

Au cours des dernières années, les instruments juridiques qui ont été employés par l'Union européenne concernant l'application de mesures restrictives à l'égard de la République Islamique d'Iran ont été la position commune 2007/140/PESC du Conseil et le règlement (CE) n° 423/2007. Ces textes étaient l'application par l'Union européenne des résolutions et mesures de sanctions adoptées par les Nations unies. Le nouveau règlement (UE) n° 267/2012 du 23 mars 2012 constitue le nouveau texte de mesures restrictives, le règlement (UE) n° 961/2010 d'octobre 2010 étant abrogé. L'Union européenne a adapté son dispositif de sanctions à l'encontre de la République Islamique d'Iran par la promulgation d'un nouveau texte, abrogeant les précédents mais conservant et renforçant leurs contenus.

Les sanctions infligées à l'Iran sont les plus diversifiées et les plus poussées que l'Union Européenne ait infligées à ce jour.

Le nouveau cadre pour les mesures restrictives contre l'Iran est le suivant :

- Interdiction de vendre, fournir, transférer et exporter, directement ou indirectement des biens à double usage, des biens militaires et des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne.

- Interdiction de l'importation, l'achat ou le transport de produits pétroliers ou de tout équipement et technologie clés pour l'industrie pétrochimique en Iran.
- Interdiction de vendre, fournir, acheter, directement ou indirectement de l'or et des métaux précieux, ainsi que de diamants, originaires ou non de l'UE, au gouvernement d'Iran, ses organismes publics, les sociétés ou organismes, la Banque centrale d'Iran, ainsi que, les personnes et entités agissant en leur nom ou sous leur direction, ou des entités détenues ou contrôlées par eux.
- Interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des pièces frappées et des billets libellés en monnaie iranienne, nouvellement imprimés ou émis à la Banque centrale d'Iran.

Le gouvernement britannique a étendu les restrictions sur la fourniture d'équipements de surveillance des télécommunications et des dispositions de gel des avoirs.¹⁸

- **LA COREE DU NORD:**

Le règlement (CE) n° 329/2007 traite des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée. Il a été modifié à plusieurs reprises. Un règlement d'exécution (UE) n ° 1355/2011 du 20 décembre 2011 l'a modifié. Les mesures restrictives sont les suivantes :

- Embargo sur les armes et matériels connexes.
- Interdiction des exportations et des importations de certaines marchandises et technologies qui pourraient contribuer à la Corée du Nord liées au nucléaire, les armes balistiques liés aux missiles ou d'autres armes de destruction massive liées à des programmes.
- Interdiction des exportations de produits de luxe.

¹⁸ March 2012 "The Expansion of EU Sanctions", Dechert LLP.

- **LA SYRIE:**

En 2011, dans le prolongement du « *Printemps arabe* » et de la condamnation des régimes matant les soulèvements populaires, les premiers instruments juridiques employés par l'Union européenne concernant l'application de mesures restrictives à l'égard de la Syrie ont été la décision 2011/273/PESC du Conseil de l'Union européenne du 9 mai 2011 et le règlement (UE) n° 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

Ces textes exprimaient la condamnation unilatérale européenne des autorités syriennes pour les actes de répression des manifestations pacifiques en divers endroits de Syrie (décès de plusieurs manifestants, nombreux blessés, détentions arbitraires). Ces mesures restrictives ne prenaient pas appui sur une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, faute de consensus obtenu au niveau international.

En 2012, compte tenu de l'aggravation de la situation politique et humanitaire en Syrie, l'Union a adopté de nouvelles mesures restrictives, encore plus contraignantes et diversifiées pour forcer le régime du Président Assad à cesser la poursuite d'actes brutaux de répression et les violations des droits de l'Homme. Ces mesures ont été prises sur le fondement de la décision 2011/782/PESC du 1er décembre 2011 et le règlement (UE) n° 36/2012 du 18 janvier 2012. Ce règlement a été dernièrement amendé par le règlement (UE) n° 509/2012 du 15 juin 2012.

Aucun consensus n'a encore été trouvé au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, ce qui fait que les mesures restrictives européennes ne s'appuient toujours pas sur un acte de droit international contraignant.

Il est formellement interdit de:

- Vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, de l'équipement, originaires ou non de l'Union, qui pourrait être utilisé pour la répression interne, à toute personne physique ou morale, à tout organisme en Syrie ou pour une utilisation en Syrie (cf. liste exhaustive

des cargaisons interdites figurant à l'annexe I de la règlement du Conseil (UE) 36/2012).

- Vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, de l'équipement de nature technologique ou tout logiciel inscrit dans l'annexe V du règlement du Conseil (UE) 36/2012.
- Vendre, fournir, transférer de l'équipement de matériel utilisé dans la construction ou l'installation en Syrie de nouvelles centrales de production d'électricité figurant à l'annexe VII du règlement du Conseil (UE) 36/2012.
- Vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, de l'or, des métaux précieux et des diamants, qui sont énumérés à l'annexe VIII du règlement (UE) 168/2012.
- Vendre, fournir, transférer, acheter de l'équipement dans le cadre de la production et le raffinage du pétrole brut et du gaz naturel et de liquéfaction du gaz naturel, dont la liste figure à l'annexe VI du règlement du Conseil (UE) 36/2012.

Ces mesures restrictives ont un impact direct sur l'activité des ports Syriens. Les trafics de général cargo, des vracs sec et liquide, des conteneurs sont en repli à Tartous et Latakia, ont rapportés différentes personnes travaillant dans ces deux ports à l'agence Reuters mi-septembre 2011. Selon ces sources, le trafic conteneur du port de Latakia aurait chuté de près de 40% à 33 527 EVP¹⁹.

L'Union tend de plus à plus à privilégier les mesures ciblant des personnes identifiées comme étant responsables d'actions ou de politiques qui conduisent l'Union à adopter des mesures de restrictions. Les impacts sur les personnes étrangères aux actions ayant entraînées la mise en place de mesures sont alors atténués. Ces personnes sont regroupées sur une liste. Cette liste fait l'objet d'amendements réguliers de la part des autorités européennes afin de tenir compte des évolutions des

¹⁹ « Syrie : l'activité des ports du pays freinée par la révolte et les sanctions économiques » publie par Clotilde Martin, Journal Marine marchande 27/09/2011.

situations et de l'implication effective de ces personnes dans des actions justifiant des sanctions.

III. Mise en œuvre, application et contrôle de ces mesures restrictives :

S'il est important que les mesures restrictives soient adaptées à la situation particulière du pays ou des personnes visés, elles doivent aussi être dûment mises en œuvre, appliquées et contrôlées pour être efficaces. Les lignes directrices relatives aux sanctions et le rapport sur les meilleures pratiques de l'UE contiennent des recommandations intéressantes à ce sujet. Selon la nature des sanctions, les États membres et la Commission se voient attribuer des tâches particulières pour mettre en œuvre les mesures restrictives.

D'une manière générale, il incombe aux autorités compétentes des États membres:

- de définir les sanctions en cas de violation des mesures restrictives;
- d'octroyer des dérogations;
- de recevoir des informations en provenance des opérateurs économiques (notamment des institutions financières et des organismes de crédit) et de coopérer avec eux;
- de faire rapport à la Commission sur la mise en œuvre;
- dans le cas de sanctions imposées par les Nations unies, d'assurer, le cas échéant, la liaison avec le comité des sanctions du Conseil de sécurité pour les demandes spécifiques de dérogation et de radiation.

La Commission Européenne élabore des propositions de règlements destinées à imposer des mesures restrictives relevant du domaine de compétence de la Communauté, qui doivent ensuite être adoptées par le Conseil. Elle peut soumettre des propositions de positions communes. La Commission est également habilitée à élaborer certains règlements d'application modifiant la législation, notamment en publiant des listes de personnes, de groupes ou d'entités visés.

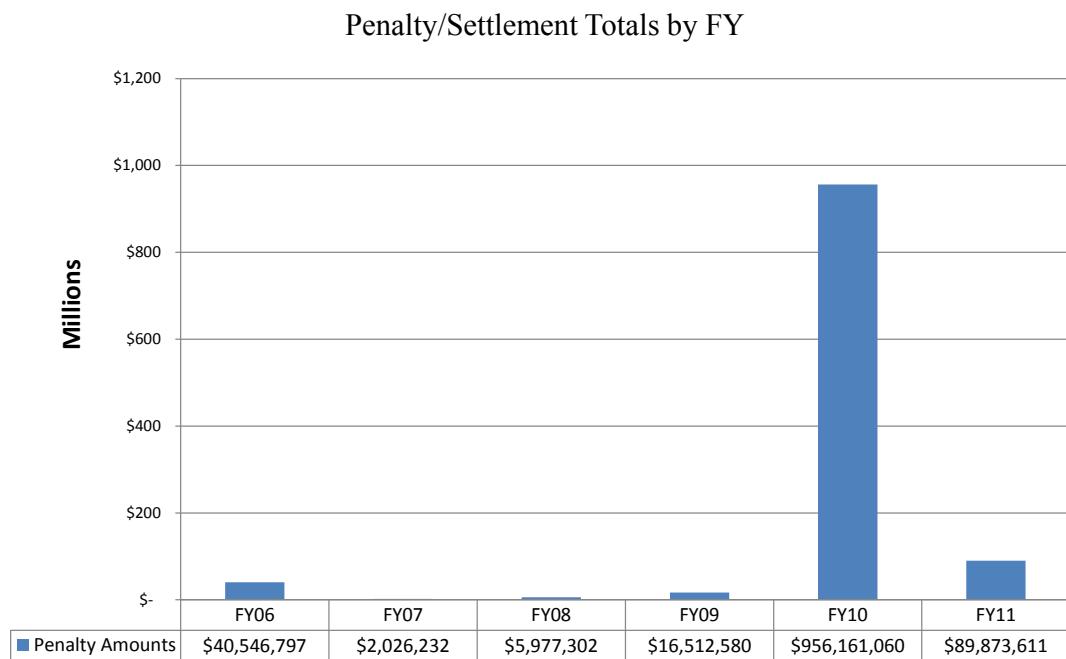
Pour toutes les mesures relevant de la compétence de la Communauté, la Commission doit veiller à ce que les États membres appliquent les règlements imposant des mesures restrictives correctement et en temps voulu (par exemple, en fixant les régimes nationaux de sanctions applicables en cas de violation des règlements par des personnes ou entités relevant de la juridiction de la Communauté) et à ce qu'ils fassent le nécessaire pour faire appliquer et respecter ces règlements. Dans le cadre de ce contrôle, les règlements mettant en œuvre des mesures restrictives dans la Communauté font généralement obligation aux autorités compétentes des États membres de présenter des rapports. Si un État membre n'adopte pas les règles de mise en œuvre requises, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction à son encontre en vertu des articles 227 et 228 du traité instituant la Communauté européenne.

Section II: Les sanctions internationales imposées par les Etats-Unis :

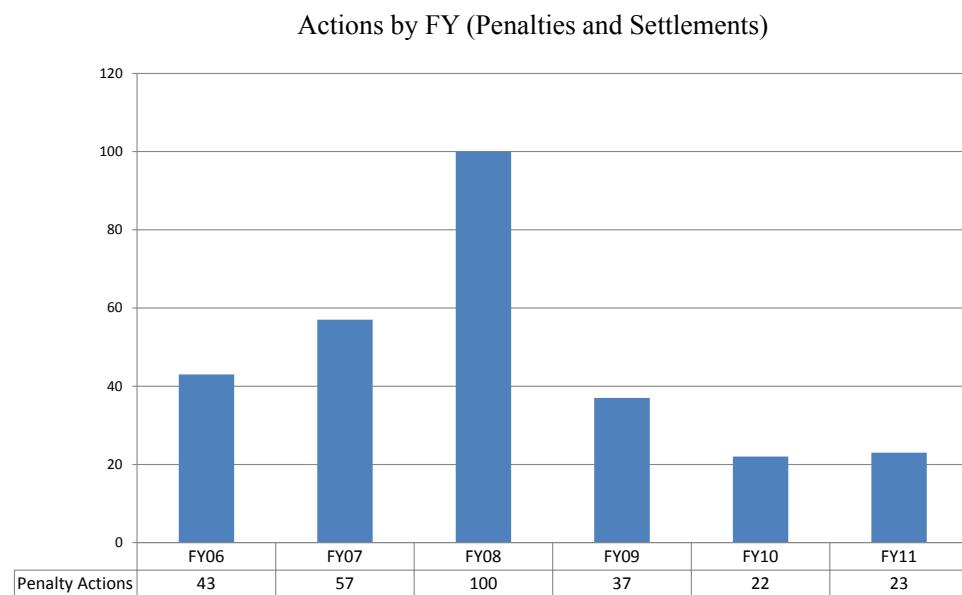
Pour des raisons de politique étrangère et de sécurité nationale, et en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les Etats-Unis ont actuellement mis en place un certain nombre de sanctions économiques à l'encontre de pays et à l'encontre de personnes spécifiquement désignées (terroristes, trafiquants de drogue internationaux, personnes participant à la prolifération d'armes de destruction massive). Ces règles, qui sont le reflet d'intérêts politiques et de sécurité nationale par nature très changeants et parfois différents de ceux de l'Union Européenne, évoluent rapidement. Les sanctions économiques Américaines, tout comme les sanctions Européennes, peuvent prendre plusieurs formes : interdiction ou limitation des transactions commerciales ou financières, embargo aérien, ou encore gel des avoirs étrangers aux Etats-Unis. Elles sont davantage fondées sur le pays de destination et/ou l'utilisateur final que sur le bien ou la technologie concerné. On distingue les sanctions prises à l'encontre de pays (embargos), de celles prononcées contre des personnes spécifiquement et individuellement désignées (sanctions individuelles).

L'administration et la mise en œuvre des sanctions économiques américaines relèvent essentiellement de l'Office of Foreign Assets Control (OFAC), qui dépend du Treasury Department. Dans certains cas, le Bureau of Industry and Security (BIS), qui

relève du Department of Commerce, peut avoir une compétence supplétive ou additionnelle, notamment en matière de réexportations. L'OFAC a publié un rapport de son activité le 14 février 2012. Celui-ci permet de nous rendre compte en terme de montant l'impact que peut avoir une sanction sur une société ou une personne. Le premier graphique montre le total des pénalités en millions, par FY (financial year).



Le graphique suivant montre le nombre de dossiers d'infractions par Financial Year :



Nous allons étudier en détail les pays touchés par les sanctions économiques Américaines (embargos et sanctions individuelles) puis les assouplissements de ces sanctions.

I. Les pays touchés par les mesures restrictives Américaines :

Au 1er mai 2012, les Etats-Unis avaient mis en place des sanctions contre les pays suivants²⁰ :

- La Colombie depuis 1972
- La Côte d'Ivoire depuis 1986
- Cuba depuis 1962
- La République démocratique du Congo depuis 1998
- L'Iran depuis 1979
- La Libye depuis 2011
- La Somalie depuis 1990
- Myanmar depuis 1997
- La Corée du Nord depuis 1950
- Le Soudan depuis 2002
- La Syrie depuis 1986
- Le Zimbabwe depuis 2003

Afin de ne pas alourdir cet exposé, j'ai choisi d'étudier les principales sanctions ayant des répercussions sur les armateurs Français à savoir : Cuba, la Libye, l'Iran, la Syrie, la Birmanie, la Corée du Nord.

• CUBA :

Le conflit historique qui a caractérisé les relations entre les États-Unis et Cuba durant plus de deux cents ans s'explique par la « prétention » des différentes administrations étaisuniennes de contrôler les destinées de l'île et la volonté permanente des Cubains de défendre leur droit d'être une nation libre, indépendante et souveraine. L'embargo

²⁰ Liste fournie par l'US Department of the treasury

économique sur Cuba a initialement été autorisé par le Foreign Assistance Act de 1961. Par cette loi sur l'aide extérieure promulguée en septembre 1961, le Congrès des Etats-Unis a autorisé le Président à établir et maintenir « un embargo total sur le commerce entre les États-Unis et Cuba » et a interdit l'octroi de n'importe quelle aide au gouvernement cubain. Adoptée en 1979, à la suite d'une révision des contrôles sur les exportations, la loi sur la gestion des exportations (Export Administration Act) a conféré au Président l'autorité pour contrôler les exportations et réexportations de biens et technologies, en particulier celles qui seraient jugées comme se faisant au détriment de la sécurité nationale des USA. Quelques années plus tard, une nouvelle loi a permis à l'administration étasunienne de renforcer ses mesures économiques contre Cuba et de fournir une justification normative à l'extraterritorialité du blocus : la Loi relative à la démocratie cubaine, plus connue comme « loi Torricelli ». Elle interdit, entre autres prohibitions, à des filiales de sociétés étasunaises dans des pays de tiers de faire des transactions avec Cuba ou avec des ressortissants cubains et aux cargos de pays tiers qui auraient accosté dans des ports cubains à entrer dans des ports étasuniens dans un délai de cent quatre-vingt jours. En 1996, l'ensemble des sanctions économiques contre Cuba a été codifié en par le Cuban Liberty and Democratic Solidarity Libertad Act, plus connu comme la « loi Helms-Burton ».

L'embargo signifie l'interdiction des exportations et des importations, directes ou indirectes, par toute « U.S. person » (incluant les succursales et les filiales étrangères d'entités américaines) de produits, technologies et services à destination ou en provenance de Cuba. Quelques exceptions existent concernant les publications, œuvres d'art et supports d'information ainsi que, aux termes de deux lois, le « *Cuban Democracy Act of 1992* » (CDA) et le « *Trade Sanctions and Export Enhancement Act of 2000* » (TSRA), certains aliments, médicaments et produits agricoles.

Par ailleurs, les avoirs cubains aux Etats-Unis sont totalement gelés, qu'ils soient publics ou privés, et les transactions financières avec Cuba sont interdites. L'imposition, de mars 2010 à avril 2011, d'amendes de plusieurs millions à des institutions bancaires étasunaises et étrangères pour opérations réalisées avec Cuba est significative. Ce type de sanctions non seulement a un effet dissuasif, mais entraîne, pour les banques, la rupture de leurs relations avec Cuba et/ou la

réalisation des transactions avec Cuba dans des conditions plus précaires.

Les exemples de sanctions sont nombreux à l'encontre des établissements financiers. Nous pouvons en citer quelques unes :

En 2010, l'OFAC, rattachée au département du Trésor, a infligé des amendes totalisant 502 721 671 dollars à quatre sociétés, dont la banque hollandaise ABN Amro qui s'est vue imposer l'amende la plus forte (500 millions) pour des transactions financières non autorisées avec Cuba ou des ressortissants cubains. Le 15 juillet 2010, l'OFAC a informé qu'elle avait infligé une amende de 500 000 dollars à la *United Nations Federal Credit Union* pour des transactions financières non autorisées avec Cuba. Le 7 avril 2011, l'OFAC a infligé une amende de 22 500 dollars à la compagnie d'assurance new-yorkaise *METLIFE* pour avoir délivré directement un chèque à un ressortissant cubain.

Les préjudices causés par cet embargo au commerce extérieur sont considérables. Cuba est un petit pays en développement dont l'économie dépend en grande partie, pour son développement, du commerce extérieur, de la technologie et des capitaux étrangers, des crédits, des investissements et de la coopération internationale. Le secteur du transport n'a pas échappé pas aux conséquences directes et extraterritoriales du blocus étasunien essentiellement dû au manque à gagner dans le transport terrestre et les services portuaires à cause de la prohibition de voyager à Cuba imposée aux Étasuniens, aux navires marchands et aux bateaux de croisière étasuniens, ainsi qu'aux navires qui accostent dans des ports cubains. Pour le blocus étasunien, le concept de risque/pays a signifié une augmentation des prix de 40 à 50 % ainsi que des intérêts des prêts.²¹ Par ailleurs, l'inscription des navires qui entrent à Cuba sur une liste noire continue de causer un manque à gagner pour embauche de membres d'équipage cubains, y compris à bord de navires de pays tiers, réparations navales, et pour activité des bateaux de croisière, au titre des taxes sur les membres d'équipage et les passagers, et des frais de fonctionnement des compagnies maritimes elles-mêmes. Le blocus entrave l'embauche de personnel qualifié dans le secteur

²¹ Rapport sur la résolution numéro 65/6 de l'Assemblée générale des Nations Unies, "Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les Etats-Unis d'Amérique", publié en juillet 2011.

maritime. Du fait de l'impossibilité d'embaucher, à cause du blocus, des membres d'équipage cubains à bord de yachts, bateaux de croisière et navires marchands, Cuba perd chaque année 10 188 000 dollars. Les principales compagnies de bateaux de croisière du monde (CARNIVAL, ROYAL CARIBBEAN, NCL (Norwegian Cruise Line), MSC et COSTA) ont des capitaux étaisuniens. Bien qu'elles naviguent toutes dans les Caraïbes (le marché le plus proche pour Cuba), le blocus ne leur permet pas d'embaucher des membres d'équipage cubains car leurs navires accostent dans des ports étaisuniens et portoricains.

- **LA LIBYE :**

En janvier 1986, le gouvernement des États-Unis a présenté une série de sanctions contre la Libye, parmi lesquelles un gel des avoirs libyens et à une interdiction des transactions commerciales et financières avec la Libye. En juillet 1996, le Congrès américain a adopté l'Iran-Libya Sanctions Act (ILSA), qui stipule que l'objectif de la politique américaine vis-à-vis de la Libye est d'une part d'inciter le pays à se conformer pleinement aux résolutions du Conseil de sécurité le concernant, d'autre part de venir à bout du soutien libyen au terrorisme, enfin de l'empêcher d'acquérir ou de développer des armes de destruction massive.

De plus, le Président des États-Unis imposera des sanctions s'il observe qu'une personne a exporté, transféré ou fourni à la Libye des biens, des services ou des technologies qui ont :

- contribué à renforcer la capacité de la Libye d'acquérir des armes chimiques, biologiques ou nucléaires, ou une quantité potentiellement déstabilisatrice ou des armes modernes, ou l'augmentation des capacités militaires ou paramilitaires de la Libye, ou
- contribué à renforcer la capacité de la Libye à développer ses ressources pétrolières, ou
- contribué à renforcer la capacité de la Libye de maintenir sa flotte aérienne civile.

De même, le Président imposera des sanctions s'il estime qu'une personne a effectué un investissement d'au moins 40 millions US \$ qui a contribué directement et de manière significative à accroître la capacité de la Libye à développer ses ressources en hydrocarbures:

- Cessation de toutes les aides américaines pour les exportations vers les entités sanctionnée.
- Suspension de licences d'exportation à ces entités.
- Une interdiction pour les institutions financières américaines d'octroyer des crédits dépassant 10 millions de dollars aux personnes sanctionnées, sur une période de douze mois.
- Exclusion de la concurrence pour les contrats du secteur public aux Etats-Unis.
- Restrictions sur les exportations vers les États-Unis par l'entité sanctionnée.

Après la remise des deux suspects libyens dans l'affaire de Lockerbie, le 5 avril 1999, qui a conduit à une suspension immédiate des sanctions onusiennes sur les armes et des sanctions diplomatiques en vigueur depuis 1992, le Département d'Etat américain fait savoir que les sanctions américaines contre la Libye ne seront pas levées.

Ces sanctions seront levées une fois que le Président a informé les commissions compétentes du Congrès que la Libye est pleinement conforme aux dispositions des résolutions 731, 748 et 883. La loi est applicable pour une période de cinq ans à compter de la date de sa promulgation. Le 27 Juillet 2001, le Congrès des États-Unis étend les sanctions sur l'Iran et la Libye pour une période de cinq ans. L'UE a exprimé ses regrets à propos de cette décision, l'Union est opposée à des sanctions unilatérales ayant des effets extraterritoriaux. En 2004, Washington lève les principales sanctions économiques contre Tripoli.

- L'IRAN :

L'essentiel des sanctions envers l'Iran dans le domaine économique, qui remontent à 1995, est prévu par les Iran Transactions Regulations (ITR) (Titre 1, Partie 560 du U.S. Code of Federal Regulations) et les EAR.

L'exportation, la réexportation, la vente ou l'offre, directement ou indirectement a travers les pays tiers, des marchandises, technologies ou services à partir des Etats-Unis ou d'une personne des Etats-Unis à l'Iran est prohibée. Les importations de biens ou de services, directement ou indirectement par des pays tiers, aux Etats-Unis en provenance d'Iran est interdite. Les marchandises d'origine Américaine ne peuvent transiter par l'Iran pour le transbordement. Les marchandises d'origine Iranienne ne peuvent pas non plus transiter par les Etats-Unis. Par ailleurs, nul ne peut procéder ou de faciliter les transactions commerciales avec l'Iran, y compris le traitement des paiements, facturation des services, la fourniture de l'assurance ou des services d'expédition de fret ou de tout autre ou tous les services supplémentaires liés à des transactions avec des entités iraniennes. Nul ne peut être impliqué aux États-Unis dans un pays étranger à l'expédition étrangère relative à l'Iran, y compris mais non limité à des types d'activités mentionnés ci-dessus.

En cas de non respect, les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à 1.000.000 \$, soit le double du montant de la transaction sous-jacente, et à 20 ans de prison par violation. Les sanctions pénales individuelles peuvent aller jusqu'à 250.000 \$, soit deux fois le montant de la transaction sous-jacente. Les sanctions civiles peuvent aller jusqu'à 250.000 dollars par infraction, soit le double du montant de la transaction sous-jacente. D'autres sanctions civiles allant jusqu'à 50.000 dollars par infraction administrative peuvent être imposées. Le Trésor américain peut par ailleurs restreindre la capacité d'un transporteur à fonctionner au moyen de refuser l'entrée aux navires qui ont été complices de la violation.

Le président Obama a signé une loi le 1er Juillet 2010 intitulée « the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 ». Cette loi vise à

contrecarrer les efforts de l'Iran pour obtenir la capacité nucléaire et à décourager les États-Unis et toutes autres personnes de fournir personnes une aide matérielle au secteur de l'énergie de l'Iran.

Selon cette loi il est interdit de :

- investir 20 millions de dollars ou plus (ou une série d'investissements de 5 millions de dollars ou plus jusqu'à 20 millions de dollars sur 12 mois) qui améliorent la capacité de l'Iran de développer des ressources pétrolières (par exemple, le pétrole brut ou le développement du gaz naturel).
- fournir des biens, services, technologies ou tout autre support qui pourrait faciliter le maintien ou l'expansion de la production nationale de l'Iran de produits pétroliers raffinés au-delà de 1 million de dollars (ou 5 millions de dollars au cours des 12 mois) ; par exemple, la construction, la modernisation ou la réparation de l'Iran les raffineries de pétrole.
- vendre des produits pétroliers raffinés (par exemple, essence, diesel, etc.) ou fournissent des biens, des services, la technologie, ou tout autre support qui contribue à la capacité de l'Iran à importer des produits pétroliers raffinés au-delà de 1 million de dollars (ou 5 millions de dollars au cours de 12 mois) (par exemple, la fourniture de services d'assurance, le financement, ou d'expédition liés à l'importation de l'essence en Iran).

- **LA SYRIE :**

Les sanctions contre la Syrie résultent d'un executive order du 11 mai 2004, en application du Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Act of 2003. Ces sanctions consistent en l'interdiction des exportations et des réexportations vers la Syrie, par toute « U.S. person » (incluant les succursales étrangères d'entités américaines), de biens figurant sur la United States Munitions List sur la Commerce

Control List, à l'exception de marchandises, ou de services à la Syrie, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des pays tiers

Il n'y a pas d'interdiction sur les importations aux États-Unis des biens ou des services syriens d'origine.

En cas de non respect, il y a trois types de sanctions :

- Les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à 1.000.000 \$, soit le double du montant de la transaction sous-jacente, et à 20 ans de prison par violation.
- Les sanctions pénales individuelles pouvant aller jusqu'à 250.000 dollars par infraction, soit le double du montant de la transaction sous-jacente.
- Les sanctions civiles allant jusqu'à 250.000 dollars par infraction, soit le double du montant des opérations sous-jacentes

- **LA BIRMANIE (MYANMAR):**

Le Burmese Freedom and Democracy Act du 28 juillet 2003 et l'executive order présidentiel d'application du 29 juillet 2003 sont venus compléter l'embargo initié en 1997 par l'Administration Clinton par de nouvelles sanctions.

Les produits d'origine birmans ne peuvent être importés aux États-Unis soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des pays tiers. Il n'y a par contre aucune interdiction concernant l'exportation des marchandises ou des services des États-Unis à la Birmanie autres que les services financiers.

Les sanctions pénales pour les infractions délibérées au règlement de sanctions birmans (Burmese Sanctions Regulations «BSR»), ou de toute licence, règle ou réglementation délivré en vertu de BSR sont les suivantes : 1.000.000 \$ d'amende pour une société ou un individu, ou jusqu'à 20 ans d'emprisonnement pour un individu, ou les deux. Les amendes pour les infractions pénales peuvent être augmentées de 500.000 \$ pour les entreprises et 250.000 \$ pour les particuliers. Les sanctions civiles peuvent aller jusqu'à \$ 250.000 ou deux fois le montant de la transaction par infraction.

- LA COREE DU NORD :

Imposé en 1950, l'embargo sur la Corée du Nord a été presque totalement levé en 2000 pour encourager l'arrêt des essais coréens de missiles à longue portée.

L'OFAC interdit l'exportation de produits de luxe aux Etats-Unis à la Corée du Nord. En outre, le «US Bureau of Industry and Security » interdit toutes les exportations des États-Unis vers le Nord autre que la nourriture et la médecine en Corée, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des pays tiers. Les biens nord-coréens d'origine ne peuvent être importés aux États-Unis soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des pays tiers.

Les sanctions pénales peuvent aller jusqu'à 1.000.000 \$, soit le double du montant de la transaction sous-jacente, et à 10 ans de prison par la violation. Les sanctions pénales individuelles peuvent aller jusqu'à 250.000 dollars par infraction, soit le double du montant de la transaction sous-jacente. Les sanctions civiles vont jusqu'à 65.000 \$ par violation.

II. Les sanctions individuelles :

Au sein du Département du Trésor des USA, l'OFAC (Office of Foreign Assets Control) a défini un certain nombre de sanctions économiques à l'encontre de personnes spécifiquement désignées (terroristes, trafiquants de drogue internationaux, personnes participant à la prolifération d'armes de destruction massive) et de pays. Ces mesures ont été mises en place par les Etats-Unis pour des raisons de politique étrangère de sécurité nationale, et de lutte contre le terrorisme. Ces personnes spécifiquement désignées (particuliers et entités) visées par les sanctions individuelles sont énumérées dans la « Specially Designated Nationals List » (SDN). Maintenue à jour et publiée par l'OFAC la liste SDN est publique et disponible sur internet

Ces restrictions s'appliquent principalement aux «*U.S. persons* » qui commercent ou investissent dans des pays soumis à embargo. L'expression « *U.S. persons* » désigne

tout citoyen ou résident permanent des Etats-Unis, toute entité organisée sous les lois des Etats -Unis ainsi que ses succursales étrangères et, dans la plupart des cas, ses filiales étrangères.

L'OFAC est responsable de l'administration de la liste SDN. Ces personnes peuvent être soit des personnes physiques ou morales et les éléments de preuve à l'appui de la décision de l'OFAC sont souvent indisponibles pour ceux qui cherchent l'enlèvement. Beaucoup de personnes se trouvent à une fois sur la liste SDN avec aucune idée de ce qu'ils ont fait de mal. Les effets de ces désignations peuvent être paralysants. Non seulement une personne désignée perd l'accès à ses actifs sous juridiction américaine, mais il leur sera également refuser l'accès aux systèmes financiers américains. En outre, les « U.S persons » ne devront pas se livrer à quelque transaction avec une personne inscrite sur la liste SDN. Les conséquences de la violation d'une telle interdiction peuvent avoir des conséquences dévastatrices telles que des amendes de plusieurs millions de dollars et un maximum de vingt ans d'emprisonnement.

Lorsque des personnes ont été placées sur la liste SDN, il leur est difficile de contester la désignation parce qu'il y a beaucoup de confusion sur ce que les sanctions sont, qui les délivre, et qui les applique. Pour cette raison, les personnes désignées passent des années à essayer de contester une désignation en passant par les mauvaises voies. Par exemple, lorsqu'ils remettent en question une désignation OFAC nous l'avons vu les individus cherchent à contester à travers le Département d'Etat, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, à travers l'Organisation des Nations Unies, et par la Commission européenne. Souvent les personnes désignées essayent de contester leur désignation partout, sauf le choix le plus logique: l'OFAC. L'OFAC est responsable de l'administration la liste SDN, et est l'endroit où l'on doit remettre en cause sa désignation. Remettre en question ces désignations peut être un processus long et ardu. Premièrement, l'avocat doit comprendre et apprendre tous les aspects des activités financières de la personne désignée et ses relations d'affaires. Puis un processus de découverte doit être entrepris pour découvrir des preuves pour étayer les arguments pour expliquer pourquoi la personne désignée devrait être supprimée de la liste. Une fois ceci fait les arguments doivent être énoncés dans une requête en révision, également connu sous le nom une « demande de réexamen ». Dans la

présente demande de réexamen, on a le droit de demander une audience devant l'OFAC pour discuter de leur désignation. Toutefois, l'OFAC n'est pas tenu d'en fournir une. Que l'OFAC s'engage ou non à une audience, la demande de réexamen est très longue. Ce processus peut durer de six mois jusqu'à plusieurs années.

L'OFAC a désigné des centaines de particuliers et d'entreprises au cours de la dernière année. En outre, il y a des milliers de personnes désignées sur la liste SDN.

III. L'assouplissement de ces mesures : la délivrance de licences :

L'OFAC a le pouvoir d'accorder des dérogations aux interdictions d'opérations, soit par délivrance d'une licence générale pour certaines catégories d'opérations, ou par des licences spécifiques délivrées au cas par cas. Une licence générale est une autorisation pour certains types de transactions qui est expressément énoncée dans les règlements de l'OFAC. En effet, il s'agit d'autorisations permanentes pour les types de transactions spécifiés dans les règlements, et une personne qui souhaite engager de telles transactions n'a pas à présenter de demande à l'OFAC. Une licence spécifique, par contre, est une licence dont les modalités précises ne sont pas énoncées dans les règlements de l'OFAC. En général, une personne qui souhaite engager une transaction pour laquelle une licence générale ne peut pas être obtenue demande à l'OFAC une licence spécifique.

Depuis février, la Maison-Blanche a mis en œuvre plusieurs mesures importantes visant à assouplir les sanctions contre la Libye par exemple sous la forme de licences générales délivrées par le ministère de l'OFAC.

La licence générale 6 du 15 juillet 2011, autorise toutes les transactions avec le Conseil national de transition de la Libye, sauf celles qui concernent des personnes précédemment bloquées ou des biens. En Septembre, l'OFAC a publié la licence générale 7A et 8A suite à la décision des Nations Unies Conseil de sécurité de lever les sanctions les plus multilatérales contre le gouvernement de la Libye. La licence générale 7A autorise les citoyens des États-Unis à s'engager dans des transactions

avec la NOC²², y compris les entités détenues ou contrôlées par celle-ci à condition que ces opérations ne comportent pas d'autres personnes dont les biens et intérêts sont « bloqués ». La licence générale 8A autorise les citoyens des États-Unis à s'engager dans des transactions impliquant le gouvernement de la Libye, ses agences, des instruments et des entités contrôlées, et la Banque centrale de Libye.

Ces actions de l'OFAC ne peuvent pas contredire les politiques imposées par le Département du commerce ou du Département d'Etat, qui demeurent en vigueur.

IV. La portée des mesures restrictives Américaines :

Ces mesures de sanctions s'appliquent aux « US persons » c'est à dire à tout citoyen ou résident permanent des Etats-Unis, toute entité organisée sous les lois des Etats-Unis ainsi que ses succursales étrangères, ainsi que toute personne ou entité présente sur le territoire américain.

Cependant, certaines sanctions peuvent avoir un effet extraterritorial et menacer certaines entreprises étrangères d'avoir des relations avec certains pays afin de protéger les intérêts américains. C'est par exemple le cas de la loi Herms-Burton concernant Cuba, signée le 12 mars 1996 par le président Clinton.

Cette loi a pour objectif simple la chute de Fidel Castro et l'instauration à Cuba d'un gouvernement démocratique. La section 205 de la dite loi détermine avec précisions ce qu'il faut entendre par « gouvernement démocratique » : par exemple ce ne peut être qu'un gouvernement qui « ne comportera ni Fidel Castro, ni Raul Castro », qui aura mis fin au brouillage de la radio et de la télévision anticastristes... et surtout qui acceptera d'indemniser les Américains dont les biens ont été nationalisés par Cuba. La loi interdit à n'importe quelle personne ou entreprise dans le monde de « trafiquer » avec des biens qui ont ne serait-ce qu'un très lointain rapport avec des biens américains jadis nationalisés par Fidel Castro. La définition des activités interdites est donnée par le texte de la loi.

²² National Oil Corporation

Cette loi a été très critiquée par la communauté internationale et notamment par l'Union européenne en raison notamment de son illégalité au regard des règles du droit international.

PARTIE 2

LES EFFETS DES SANCTIONS INTERNATIONALES SUR LE COMMERCE MARITIME



Photo : Navire EVEREST et munitions saisies à bord en octobre 2010.

Selon Michelle Linderman de Ince & Co. la question clé des sanctions à l'heure actuelle est le degré de diligence raisonnable qui doit être fait par les entreprises pour s'assurer qu'elles ne tombent pas sous le coup de la législation des sanctions. La législation est loin d'être simple et les réglementations évoluent rapidement. « Des listes de personnes sanctionnées sont ajoutées tous les jours,» dit-elle. Le principe de « due diligence » ou diligence raisonnable peut être défini comme le degré de jugement, de soin, de prudence, de fermeté et d'action auquel on peut s'attendre d'une personne raisonnable dans les circonstances considérées. La due diligence se résout en une obligation non de résultat mais de moyen. En l'espèce, les acteurs économiques doivent respecter ce principe et mettre en œuvre tous les moyens leur permettant de ne pas enfreindre les sanctions économiques. Les transporteurs et affréteurs maritimes sont concernés (chapitre I) mais aussi toutes personnes ayant un lien avec l'opération de transport envisagée (chapitre II).

Comme le souligne la compagnie Lloyds dans le guide intitulé « Sanctions due diligence, guidance for the Lloyd's market », dans le cadre d'une analyse de conformité, il peut être dressé une liste²³ des différents « facteurs de risque » à évaluer :

- la localisation des parties au contrat de transport
- l'emplacement et l'origine des marchandises
- la destination des marchandises
- le type de marchandise

C'est ainsi que l'ensemble des opérateurs ont du mettre en place des procédures internes afin de vérifier, notamment, ces différents éléments.

D'une façon plus générale, les sanctions économiques ont un impact considérable sur la cartographie des flux commerciaux. En effet, la balance exportation/importation est modifiée lorsqu'un pays est touché par une mesure restrictive. Il conviendra d'étudier dans un troisième chapitre l'impact des sanctions internationales sur le commerce international en étudiant le cas de la Birmanie.

²³ liste non exhaustive

CHAPITRE 1

L'IMPACT DES SANCTIONS INTERNATIONALES POUR LES PROFESSIONNELS DU MONDE MARITIME

Les impacts pour tous les professionnels du Monde maritime sont nombreux. Les sanctions internationales touchent l'ensemble des intervenants à l'opération de transport maritime (chargeurs, transporteurs, clients...).

Dans un souci de concision, j'ai choisi d'orienter mes recherches sur l'étude des impacts pour les armateurs et affréteurs dans une première section avant d'aborder l'impact pour les freight forwarders dans une seconde section.

Section 1 : Les opérateurs de transport maritime : étude de l'impact des sanctions internationales pour les armateurs et les affréteurs :

Il est inévitable que la principale préoccupation des transporteurs soit le transport, par inadvertance, de cargaisons illicites. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les propriétaires de navires marchands impliqués dans le transport d'armes, de drogues, et autres produits prohibés sont, dans la plupart des cas, établis dans des pays occidentaux. Première surprise : l'Allemagne arrive largement en tête. Telle est la conclusion de l'enquête menée par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (Sipri), réputé pour son travail sur le commerce des armes, licite et illicite. Toutefois, « les capitaines de ces bateaux ignorent souvent ce qu'ils transportent », constate Hugh Griffiths, coauteur du rapport qui porte sur 2500 cas relevés depuis le début des années 1980.²⁴

Alors que plus de 80 % du commerce mondial s'effectue par voie maritime, le rapport du Sipri dresse un constat sans équivoque. « *Nous avons perdu la capacité de surveiller*

²⁴ Article paru dans le Monde le 25 février 2012 "Informations internationales : les compagnies maritimes et le trafic d'armes"

efficacement ce qui arrive dans nos pays et cela n'est pas évoqué au niveau mondial. On contrôle au mieux 2 % des conteneurs qui arrivent dans les ports. Les propriétaires de navires et même les agents des douanes ne peuvent souvent que croire sur parole que ce qui est à l'intérieur du conteneur correspond effectivement à ce qui est indiqué sur les documents de fret », constate Hugh Griffiths. Et, sur les 2 %, on peut estimer que la moitié est examinée car les autorités ont déjà des soupçons précis sur la cargaison. En outre, dans les cas où les services de renseignement sont au courant de chargements prohibés, ils hésitent parfois à intervenir car cela les empêcherait ensuite de remonter une filière²⁵.

Les trafiquants le savent bien et choisissent logiquement de s'abriter derrière des armateurs de renommée mondiale, moins suspects que d'autres. Pour exporter clandestinement des armes, mieux vaut les expédier sur un navire d'un des pays les plus riches du monde, de façon à moins attirer l'attention.

La compagnie CMA CGM, par exemple, a involontairement été impliquée dans quatre livraisons d'armes illicites depuis 2009. Dans deux cas, l'armement a été fait en Iran et a destination de la bande de Gaza. En mars 2011, les autorités Israéliennes ont saisi des armes provenant d'un conteneur transporté par le groupe. La marchandise avait été déclarée comme être des lentilles mais lorsque les conteneurs ont été ouverts, les lentilles couvraient des compartiments secrets contenant des armes. Les autorités ont déclaré publiquement que la société n'avait aucune connaissance préalable de la nature illégale de la cargaison. « Les gens pensent que si des armes sont envoyées sur nos navires, nous sommes au courant. Mais nous recevons les conteneurs scellés avec les documents de transport. Si nous avons des soupçons, nous pouvons ouvrir le conteneur, mais uniquement en présence du client », explique Pierre de Saqui de Sannes. Comme le souligne la compagnie CMA CGM, tout dépend de l'honnêteté des expéditeurs, l'expédition de conteneur est basé sur le même principe que le courrier postal : le principe déclaratif.

Le groupe a mis en place, à la suite de ces incidents, des procédures des plus importantes pour prévenir ce type d'événement. Le principe de précaution voudrait

²⁵ Article "des navires occidentaux impliqués dans le trafic d'armes" paru le 28/02/2012

que l'ensemble des compagnies de transport maritime suive cet exemple et renforce leur sécurité.

Au Danemark, pays d'origine de Maersk, premier transporteur maritime mondial, le rapport du SIPRI²⁶ a provoqué des remous. Un parti de la gauche radicale a déposé un projet de loi qui a fait grand débat. Il visait à obliger les armateurs à être responsables de leur cargaison. La proposition a été rapidement rejetée par le gouvernement. De son côté, la CMA-CGM a pris une décision exceptionnelle, en 2011, en suspendant son commerce avec l'Iran, une première dans l'histoire de la compagnie. Les pressions américaines n'y sont sans doute pas étrangères, d'autant que l'Iran est, avec la Corée du Nord, le pays le plus surveillé du monde. « Nous ne sortons plus un conteneur d'Iran. Et tout ce qui rentre en Iran est scanné depuis le port de Khor Fakkan, dans les Emirats arabes unis », explique le responsable de la CMA-CGM. Le rapport Sipri montre également que plus les bateaux sont anciens et en mauvais état, plus il y a de chance qu'ils transportent des marchandises illicites.

Les affréteurs eux aussi sont directement impactés par ces mesures de restrictions. Il peut y avoir un risque qu'un affréteur commande un navire pour effectuer un transport de pétrole raffiné en Iran ou que l'affréteur effectue un voyage en violation des sanctions internationales. Pour éviter ce type de problème, les parties conviendront d'un avenant à la charte-partie.

Nous allons examiner les impacts organisationnels des sanctions internationales avant d'analyser les impacts financiers.

I. Les impacts organisationnels des sanctions internationales à l'égard des opérateurs du transport maritime :

A. La nécessité de se doter d'un système de contrôle :

Tous les individus impliqués dans une opération d'importation ou d'exportation doivent se conformer à la politique de l'OFAC par exemple. Chaque employé est

²⁶ Institut international de recherche sur la paix de Stockholm

responsable de se familiariser avec la SDN list et la liste des pays pour lesquels il y a des sanctions. Les armateurs pourraient être tenu responsables pour leur incapacité à se conformer aux procédures en place. Mais les employés seront aussi tenus responsables à titre personnel. Ceci est extrêmement important notamment à la vue des montants des amendes pour non conformité.

Le gouvernement Américain a mis en place une loi pour le respect de cette conformité : l'USA Patriot Act (qui signifie : Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act ou en français : Loi pour unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils appropriés pour déceler et contrer le terrorisme) signé le 26 octobre 2001. Cette loi, conséquence directe des attentats du 11 septembre 2001, prévoit, entre autre, des instructions de mise en conformité mais aussi le recours judiciaire, les amendes et pénalités à la disposition du gouvernement des Etats-Unis afin d'assurer , la conformité avec ses politiques d'importation et d'exportation de marchandises.

Les procédures de conformité au sein des sociétés d'armateurs sont diverses. Chaque société a un degré de conformité différent. A titre d'exemple, quelques une des procédures internes :

- A leur embauche l'ensemble des salariés, quelque soit leur position au sein de l'entreprise, devront suivre une formation sur les procédures et règles en matière de sanctions économiques. Cette formation devra par la suite être renouvelée une fois par an. La formation sera mise à la disposition des salariés dans l'intranet de l'entreprise et mise à jour régulièrement en fonction de l'évolution législative.
- Des alertes informatiques seront mises en place lorsque le service commercial réalise une cotation avec un pays figurant sur la liste « noire ». Ainsi, les commerciaux ne pourront pas prendre des réservations pour des destinations « sous embargo ». La même procédure sera mise en place pour les listes de personnes désignées.

B. L'insertion de clause « sanctions » au sein des contrats d'affrètement :

Les contrats d'affrètement comportaient (et comportent toujours) des zones de navigation excluant une liste de pays ou régions interdites pour l'exploitation commerciale du navire visé. Il existait également des clauses confirmant que le navire n'avait pas fait escale dans tel ou tel pays au cours des X dernières escales. L'application de ces clauses est relativement claire. Mais peu à peu certaines sociétés ont inclus dans leur contrat des clauses « sanctions ».

A partir du 1^{er} juillet 2010 et à la suite d'une série de sanctions de l'ONU, le BIMCO²⁷ a proposé la clause "sanctions" suivante pour les contrats d'affrètement :

"If the Vessel is already performing an employment to which such sanction or prohibition is subsequently applied, the Owners shall have the right to refuse to proceed with the employment and the Charterers shall be obliged to issue alternative voyage orders within 48 hours of receipt of Owners' notification of their refusal to proceed. If the Charterers do not issue such alternative voyage orders the Owners may discharge any cargo already loaded at any safe port (including the port of loading). The Vessel to remain on hire pending completion of Charterers alternative voyage orders or delivery of cargo by the Owners and Charterers to remain responsible for all additional costs and expenses incurred in connection with such orders/delivery of cargo. If in compliance with this Sub-clause (b) anything is done or not done, such shall not be deemed a deviation ».

Cette clause aborde le problème comme celui des risques de guerre, en donnant l'option à l'armateur de ne pas entrer dans la zone considérée et en faisant supporter les risques économiques qui en découlent à l'affréteur.

L'objectif de la nouvelle clause est de fournir aux propriétaires un moyen d'évaluer et d'agir sur n'importe quel ordre voyage délivré par un affréteur à temps qui pourrait exposer le navire au risque de sanctions. Le critère est celui de « jugement

²⁷ BALTIC AND INTERNATIONAL MARITIME COUNCIL

raisonnable » par les propriétaires pour déterminer si le risque de l'imposition de sanctions est tangible.

Les propriétaires doivent aviser sans délai les affréteurs de leur refus de procéder à la traversée et les affréteurs doivent donner des ordres voyage de substitution dans les 48 heures suivant la notification par les propriétaires. Non-respect par les affréteurs de donner des ordres voyages alternatives se traduira par des propriétaires ayant le droit de décharger toute la cargaison à bord dans un port en toute sécurité à un coût affréteurs. En toutes circonstances, le navire restera sur la location et les affréteurs seront tenus d'indemniser les propriétaires contre les allégations formulées par les propriétaires de la cargaison ou les détenteurs des connaissances ou des sous-affréteurs comme une conséquence du changement de commandes ou de décharge des propriétaires de la cargaison.

En 2010, Intertanko²⁸ a publié aussi une clause sanctions en réponse aux préoccupations exprimées par les propriétaires menacés de sanctions ou de la perte de la couverture d'assurance pour le transport de produits pétroliers en Iran. Le but de cette clause est de donner aux propriétaires le droit de refuser des commandes pour transporter des cargaisons qui pourraient exposer les propriétaires ou les assureurs à des sanctions :

« Any trade in which the vessel is employed under this Charterparty which could expose the vessel, its Owners, Managers, crew or insurers to a risk of sanctions imposed by a supranational governmental organisation or the United States, { insert other countries } shall be deemed unlawful and Owners shall be entitled, at their absolute discretion, to refuse to carry out that trade. In the event that such risk arises in relation to a voyage the vessel is performing, the Owners shall be entitled to refuse further performance and the Charterers shall be obliged to provide alternative voyage orders ».

Cette clause a une portée plus large que la précédente et a été rédigée en faveur des propriétaires. En cas de désaccord sur le transport d'un type de marchandise

²⁸ International Association of Independent Tanker Owners

particulier, il reviendra au propriétaire de décider s'il existe des risques dans le transport en cause.

C. Etude d'une initiative particulièrement remarquée :
La création d'un Iran Compliance Desk :

Le respect des réglementations de sûreté, en particulier celles relatives aux sanctions nationales et internationales, au trafic d'armes et de stupéfiants, à la contrebande et la contrefaçon, est au cœur des préoccupations du Groupe CMA CGM. C'est pourquoi le Groupe met en place des procédures concrètes, en coopération avec les autorités nationales et internationales compétentes.

Le Groupe a dans un premier temps examiné attentivement l'intégralité de son programme de conformité par rapport aux mesures de sanctions économiques afin de mettre en place les changements qui s'imposaient.

Tout d'abord, le Groupe CMA CGM a intégré sur son site Internet une section intitulée « Réglementation de sûreté et procédures douanières ». Ainsi, les clients et les prospects du Groupe, ainsi que les observateurs extérieurs, trouveront les principales réglementations régissant le transport de marchandises à destination et en provenance de la Côte d'Ivoire, de la Libye et de l'Iran.

Le groupe CMA CGM a mis en ligne sur le site de l'entreprise un détail des procédures concernant l'Iran²⁹ :

- A. Toutes les parties au connaissance devront être identifiées préalablement à l'acceptation de la réservation de frêt ;
- B. Aucune réservation émise par une partie interdite ne sera acceptée ;
- C. Une lettre de garantie devra être signée par le chargeur indiquant qu'il est en parfaite conformité avec les sanctions internationales contre l'Iran ;
- D. Aucun amendement des informations contenues dans le connaissance n'est possible une fois que l'acceptation est confirmée ;

²⁹ www.cma-cgm.com

- E. Une clause spéciale est insérée dans tous les connaissances émis pour l'Iran ;
- F. Aucun conteneur en propriété du chargeur ne sera accepté pour les importations à destination de l'Iran ;
- G. Le connaissance à ordre en blanc à destination de l'Iran est strictement prohibé ;
- H. Aucun télex ne sera délivré à destination d'Iran ;
- I. Aucun envoi de groupage n'est accepté à destination de l'Iran ;
- J. L'expédition par un commissionnaire de transport en tant que consignataire en Iran est rejetée sauf si le destinataire de la marchandise est clairement identifié ;
- K. Toute réservation ou tout connaissance peut être annulé sans préavis de la ligne s'il s'avère que l'expédition n'est pas conforme ;
- L. Tout conteneur peut être déchargé et /ou retourné à l'origine aux frais du chargeur si l'expédition est déclarée non conforme.

Ensuite, la CMA CGM a mis en place, dans un souci de respect de ces procédures, un « Iran Compliance Desk » au sein du siège social de la société à Marseille. Le groupe transporte plus de neuf millions de conteneurs chaque année à travers le Monde, il a donc fallu déployer des procédures strictes.

Ce bureau est chargé d'assurer la conformité avec les réglementations des chargements depuis et vers l'Iran et, notamment, la vérification de l'identité des parties au contrat de transport par les systèmes informatiques du groupe, la vérification de la licéité des marchandises transportées, la mise en place d'une lettre d'indemnité du chargeur de marchandises destinées à l'Iran confirmant la licéité de l'expédition, l'inspection régulière de marchandises chargées en Iran et de la traçabilité des conteneurs afin que les chargements contrevéniants soient bloqués et restitués à leur expéditeur. De même, le groupe communiquera immédiatement avec les autorités françaises en cas de suspicion concernant le transport de biens contrevéniants ou en cas d'incident, et collaborera étroitement avec les autorités nationales et internationales compétentes dans la lutte contre les transports de marchandises illicites. En effet, en tant que société française, le groupe est tenu

d'informer immédiatement les autorités françaises de tout soupçon concernant le transport des marchandises de contrebande ou dans le cas d'un incident.

Par ailleurs, le groupe accorde une importance capitale à la formation de ces agents présents dans le Monde entier. Tous les salariés doivent suivre une formation une fois par an sur les règles de l'OFAC et les règlements.

Cette initiative devrait servir d'exemple à d'autres compagnies maritimes...

II. Les impacts financiers des sanctions internationales pour les armateurs et affréteurs :

La mise en place des sanctions a eu un impact non négligeable sur l'activité économique des armateurs. En effet, les armateurs ont du stopper les transports dans certaines régions du Monde. Ceci s'est traduit inévitablement par une perte de chiffre d'affaires. Un exemple récent a touché de nombreux armateurs : la Côte d'Ivoire en avril dernier a fait l'objet de restrictions du commerce suite à un règlement du Conseil de l'UE du 12 avril 2011 (levée depuis le 27 juin 2011). Le port d'Abidjan par exemple a fait l'objet de nombreuses restrictions tout comme les sociétés exportatrices présentes dans ce pays. Les sociétés étrangères présentes dans ce pays, Bolloré, CMA CGM, Boluda ont subi une chute de leur chiffre d'affaires. CMA CGM indique avoir subi d'importants retards en raison des contrôles imposés. Le groupe indique « *Il y a nécessité pour les armateurs de vérifier la conformité des chargements et l'identité de leurs cocontractants afin de ne pas se retrouver en infraction des différentes législations, de perdre le bénéfice des couvertures d'assurance et d'être assujettis à des pénalités* ». D'autres compagnies ont décidé de lever l'ancre ».³⁰

De plus, la mise en place des procédures de contrôle a un coût important pour les armateurs. C'est ce qui explique que certaines compagnies maritimes sont réticentes à mettre en place des procédures strictes. Mais, les sanctions en cas de non respect des procédures peuvent atteindre des millions d'euros.

³⁰ Article « Armateurs et chargeurs dans la tourmente de la clause sanction », Econostrum 16 septembre 2011.

Il est difficile de connaitre le montant et le détail des sanctions Européennes sauf lorsque celles-ci sont relayes par les medias. Celles-ci peuvent être civiles ou pénales. C'est un sujet confidentiel pour les compagnies maritimes³¹. Par contre, il est possible de trouver les sanctions Américaines sur le site internet de l'OFAC.

L'armateur danois Maersk a versé aux Etats-Unis 3,1 millions de dollars (2,3 millions d'euros) pour violation de l'embargo américain au Soudan et en Iran en aout 2010. Les autorités américaines reprochaient à Maersk Line, la filiale de transport maritime du conglomérat danois, d'avoir utilisé des navires enregistrés aux Etats-Unis pour du fret commercial au Soudan et en Iran entre 2003 et 2007, violant ainsi l'embargo décidé contre les deux pays. Selon la décision de l'OFAC, quelque 4.714 cargaisons ont été transportés en violation du gel commercial par Maersk Line vers et depuis le Soudan et l'Iran entre janvier 2003 et octobre 2007. Le paiement de Maersk est une transaction négociée pour abandonner les poursuites, comme il est courant dans le système judiciaire américain, a indiqué un porte-parole de Maersk aux Etats-Unis. "Nous reconnaissons notre obligation de respecter les sanctions commerciales et les lois des pays dans lesquels nous opérons et nous regrettons les violations", a déclaré à l'AFP Kevin Speers. "En Iran, aucun bateau américain n'a abordé. Ce qui s'est passé, c'est que des conteneurs venus d'Iran ont à un moment ou à un autre été embarqués sur un bateau à pavillon américain (...) mais pas en Iran", a-t-il expliqué. "Au Soudan, la situation était différente. Maersk avait une exemption pour livrer de l'aide humanitaire mais le système d'enregistrement n'a pas identifié des cargaisons qui étaient chargées et déchargées du navire et qui pouvaient entrer en violation de l'embargo", a-t-il précisé. Selon le porte-parole de Maersk, les cargaisons concernées étaient "de nature commerciale" et "n'incluaient rien de sensible". L'armateur encourrait une amende totale de 61,8 millions de dollars, selon la décision de l'OFAC³².

A titre d'exemple récent, nous pouvons citer la sanction a l'encontre de CMA CGM (America) LLC de 374 400 \$ pour avoir prêté ses services à Cuba. L'OFAC a allégué que le CCA, une société mondiale des conteneurs d'expédition, a facilité l'exportation de marchandises en provenance des ports étrangers au Soudan a au moins deux

³¹ Les compagnies maritimes que j'ai contacté n'ont pas souhaité me répondre sur ce sujet.

³² Article « Maersk condamné pour violation de l'embargo américain en Iran » paru le 2 aout 2010 site Iran Focus

reprises et, dans 28 opérations distinctes, accepté des paiements pour services maritimes offerts par sa société mère étrangère, CMA CGM, ou ses filiales étrangères, dans le cadre de transferts entre pays tiers et Cuba, l'Iran ou le Soudan. Les opérations portant sur les violations présumées ont été évaluées à environ \$ 402,265. L'OFAC a déterminé que CCA n'a pas volontairement dévoilé l'affaire à l'OFAC et que les violations alléguées constituaient un cas flagrant. Le montant de la pénalité de base pour les violations alléguées est de 640 000 \$. Le montant du règlement reflète l'examen de l'OFAC des facteurs généraux suivants : les violations présumées semblent avoir résulté d'une ligne de conduite sur une période d'environ trois ans; étant donné la taille et la portée des opérations de CCA et la nature de ses activités internationales, il semble avoir manqué un programme de conformité adéquat pour éviter les violations des sanctions américaines. CCA et CMA CGM ont entrepris l'assainissement pour garantir que ces violations alléguées ne se reproduisent pas; CCA n'avait pas fait l'objet de sanctions OFAC au cours des cinq dernières années, et a coopéré avec l'OFAC CCA tout au long l'enquête, y compris en demandant la collaboration de CMA CGM et ses filiales étrangères dans la collecte de données de transaction pertinentes, et en acceptant de péage, le délai de prescription³³.

La banque Néerlandaise ING a dû régler la somme colossale de 619 millions de dollars pour un contentieux sur la violation de sanctions économiques visant l'Iran et Cuba entre autres. Le Département du Trésor a également obligé la banque néerlandaise à rompre ses relations commerciales avec Cuba, annonçant qu' « ING a assuré au Bureau de contrôle des biens étrangers avoir mis fin aux pratiques qui ont conduit à l'accord d'aujourd'hui ». C'est la sanction la plus lourde jamais imposée dans une affaire de violations de sanctions économiques.

Outre, l'impact financier lourd que constitue ce type de sanctions, ces dernières ont des répercussions en termes d'image de la société et peuvent donc, par ricochet, entraîner des pertes financières. La réputation est en véritable enjeu au cœur de l'entreprise qu'il ne faut pas négliger.

³³ Enforcement Information for August 16, 2011.

Section II : les intermédiaires à l'opération de transport : étude de l'impact des sanctions internationales pour les freight forwarders :

Les freight forwarders jouent un rôle clé d'interface dans les opérations du commerce maritime. Ils sont en charge de transmettre les envois pour leurs clients exportateurs.

La loi impose à toutes les parties, y compris les transitaires, l'obligation de s'abstenir de participer sciemment à des opérations illégales à l'exportation. Ils doivent assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement mondiale, endiguer le flux des exportations illégales, et aider à prévenir la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et que d'autres biens et technologies sensibles ne tombent entre les mains de proliférateurs et de terroristes. Le recours à un intermédiaire ne dégage cependant pas le client de ses responsabilités en termes de conformité.

L'étude portera sur les freight forwarders tels que les définit la pratique Américaine. Les freight forwarders (mot à mot : expéditeurs de fret, au sens de marchandises) ont des activités mixtes qui tendent à les rapprocher d'une part de nos transitaires, et d'autre part de nos commissionnaires de transports maritimes.

I. Rôle et responsabilité des freight forwarders en termes de conformité :

Les freight forwarders sont responsables de la conformité en vertu des Export Administration Regulations (EAR), même si leurs actions dépendent de l'information ou des instructions données par leurs clients. Les agents doivent comprendre la « Know Your Customer » et les «red flags» qui se trouvent dans le supplément numéro 3 de la partie 732 de l'EAR.

Il y aura un drapeau rouge par exemple lorsque les marchandises transportées ne correspondent pas à l'activité économique du client ou lorsque la route maritime est anormale pour le produit et la destination ou encore lorsque le client est réticent à

donner des informations sur l'utilisation finale de la marchandise³⁴. Les agents et les exportateurs doivent faire preuve de diligence raisonnable en déterminant si des drapeaux rouges sont présents, et en veillant à ce que des circonstances suspectes ne soient pas ignorées. Ne pas le faire pourrait constituer une violation de l'EAR³⁵.

Les freight forwarders doivent être complètement familiarisés avec les dix interdictions générales énoncées dans la partie 736 de l'EAR, et avec les violations décrites dans la partie 764 intitulée « general prohibition » de l'EAR.

S'engager dans un comportement interdit ou commettre des violations énoncées dans l'EAR peut soumettre les contrevenants à de lourdes pénalités : jusqu'à 20 ans d'emprisonnement et des amendes allant jusqu'à 1.000.000 \$ sur déclaration de culpabilité criminelle, et des peines allant jusqu'à 250.000 dollars par violation et / ou une interdiction d'exporter des marchandises pour des infractions administratives³⁶.

En cas d'exportation, le vendeur sera généralement Américain et l'acheteur étranger. L'agent des Etats-Unis agissant pour le compte du client étranger est l'«exportateur» en vertu de l'EAR, et est responsable de la détermination de l'autorité de licences et l'obtention de la licence appropriée ou une autre autorisation pour l'exportation de la marchandise. L'agent Freight Forwarder devra obtenir une procuration de la part de l'acheteur étranger. En l'absence de ce document, le vendeur sera considéré comme l'exportateur et devra donc effectuer les démarches d'obtention des licences et autres documents. Le client des Etats-Unis aura dans tous les cas l'obligation de fournir certaines données à l'agent dans le but d'obtenir les documents nécessaires à l'importation. Le transitaire et le client Américain seront responsables tous les deux de l'exactitude des données. L'agent pourra atténuer sa responsabilité s'il prouve qu'il est de bonne foi et que c'est le client qui lui a transmis des informations erronées.

³⁴ Conférence « Export for Compliance for Freight Forwarders », Internation freight Forwarders and Customs House Brokers Association of Atlanta, 10 novembre 2009, Atlanta, Georgia.

³⁶ Conférence sous le thème du « Role of Freight Forwarders », 15 mai 2012, US department of commerce, Bureau of Industry and security.

Les transitaires peuvent prendre des mesures pour atténuer leur propre responsabilité ainsi que celle de leurs clients en établissant un programme de conformité qui analyse chaque opération d'exportation et vérifie les parties à la transaction en accord avec les exigences du BIS (Bureau of Industry and Security³⁷) et d'autres organismes gouvernementaux Américains. Les transitaires doivent également se familiariser avec les différents types d'activités afin d'éviter dans les transactions suspectes, comme décrit le BIS. Alors que l'EAR permet une flexibilité dans la manière dont les entreprises américaines répondent à ces exigences de conformité dans un certain nombre de méthodes différentes, le BIS recommande vivement que toutes les parties traitant des transactions à l'exportation de maintenir une gestion dynamique et efficace des exportations et de programme de conformité EMCP (Export Management and Compliance Program), intégrant les neuf éléments clés et surtout le dépistage de toutes les parties à des transactions, dans le cadre de leur devoir de diligence globale :

- Renforcer l'engagement de la haute direction à se conformer aux lois américaines sur l'exportation et des règlements pour toutes les parties au sein de l'entreprise.
- Fournir une structure de gestion et d'organisation pour le traitement des transactions à l'exportation.
- Améliorer la reddition de comptes pour des tâches de contrôle des exportations en identifiant qui est responsable de l'exécution de chaque partie du processus et qui est responsable de l'efficacité globale de la EMPC.
- Prévoir des sauvegardes de conformité.
- Fournir des instructions écrites aux salariés en termes de conformité.
- Servir comme un moyen de communiquer les indicateurs de drapeaux rouges qui soulèvent des questions quant à la légitimité d'un client ou d'une transaction.

³⁷ Définition du BIS : Le Bureau of Industry and Security (BIS) est une agence du Département américain du commerce qui traite des questions touchant à la sécurité nationale et de la haute technologie. Un objectif principal pour le Bureau est d'aider la prolifération d'arrêt des armes de destruction massive, tout en favorisant la croissance des exportations des États-Unis. Le Bureau est dirigé par le Secrétaire Sous de Commerce de l'Industrie et de sécurité. La mission du BIS est de faire progresser la sécurité nationale américaine, la politique étrangère, et les intérêts économiques.

- Fournir au personnel les outils pour les aider à s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs fonctions de contrôle des exportations de façon précise et cohérente.
- Identifier les transactions qui pourraient normalement être exportés sans licence, mais en raison de l'utilisation finale ou l'utilisateur final, nécessitent une licence.
- Protéger les employés par la formation et des programmes de sensibilisation pour éviter les violations de l'EAR.

Le BIS recommande cependant de trouver le juste équilibre. Les activités de conformité seront différentes selon la nature des éléments qui sont exportés et les destinations vers lesquelles ils sont exportés, mais doivent dans tous les cas être exportés en conformité avec l'EAR. Cependant, les parties qui pensent avoir commis une violation de l'EAR sont encouragées à soumettre une divulgation volontaire auprès du BIS.

Les intermédiaires de transports et les exportateurs devraient travailler ensemble afin d'élaborer des procédures durables de conformité pour leur bénéfice mutuel. Construire des partenariats de mise en conformité et de partage de stratégies de mise en conformité avec les uns des autres donnerait à toutes les parties concernées un avantage concurrentiel. Une fois l'investissement initial réalisé et les procédures en place et mise à jour en permanence, les opérations d'exportation se dérouleront de façon prévisible, en toute sécurité

II. Les sanctions prononcées à l'encontre des freight forwarders :

Les transitaires peuvent faire l'objet de poursuites pénales et / ou des sanctions administratives en cas de violation de l'EAR. Le BIS n'a pas hésité à tenir des transitaires susceptibles de participer à des transactions illégales. La mauvaise publicité peut coûter des sommes incalculables, en termes d'activité future, sans compter les coûts associés aux litiges longs et coûteux ainsi que les sanctions administratives ou pénales³⁸.

³⁸ Freight Forwarding guidance, Bureau of Industry and Security, US Department of Commerce.

En Août 2009, après une enquête du gouvernement qui dure plus de cinq ans, DHL a dû payer 9.444.744 \$ au BIS et à l'OFAC dans une affaire impliquant des centaines de livraisons à l'Iran, le Soudan et la Syrie contredisant aux exigences en terme de conformité du gouvernement.

DSV Samson Transport, une compagnie de fret forwarding basée dans le New Jersey a été aussi condamnée à 250.000 dollars d'amende pénale et 5 ans de pénalité et \$ 399.000 au civil pour les violations de l'AER en 2003. DSV Samson a admis la transmission de plus de 30 expéditions vers l'Inde, entre Novembre 1999 et le 12 mai 2001, malgré avoir été averti par les agents spéciaux du Bureau de l'application des exportations à au moins trois reprises, que de telles expéditions serait en violation du Département de commerce d'exportation des contrôles destinés à prévenir la prolifération nucléaire. En annonçant le plaidoyer de culpabilité et la condamnation, le procureur Howard avait rappelé que « les transitaires sont le dernier maillon de la chaîne d'exportation et ne doivent pas sciemment faire des expéditions en provenance des États-Unis qui ne respectent pas les lois sur l'exportation pour la sécurité et la protection des intérêts nationaux. En raison de la position que les transitaires tenir dans la chaîne du commerce international, ils ont une occasion unique pour assurer la conformité à l'exportation. Transitaires, et toute autre personne ayant la responsabilité de la conformité avec les lois d'exportation américaines, seront tenu pour responsables de cette conformité, en particulier lorsque notre sécurité nationale est en cause ».

En janvier 2008, la société Elite International Transportation Inc. a été sanctionnée à hauteur de \$ 156 000 pour violations de l'AER. A treize reprises entre le 22 février 2000 et le 17 juin 2002, Elite a fait des représentations fausses ou trompeuses, de déclarations ou certifications, aux États-Unis. La société Elite a affirmé que les exportations de triéthanolamine à destination du Mexique ont été autorisées conformément à la "NLR '(sans permis), alors qu'en fait des licences avaient été requises par le ministère du Commerce pour de telles transactions en vertu de l'article 742.2 du Code of Federal Regulations. En faisant de fausses déclarations au

gouvernement des États-Unis, Elite commis 13 violations de l'article 764.2 (g) du même code.

Ces affaires, et bien d'autres impliquant des transitaires, démontrent la nécessité pour les transitaires de connaître leurs clients et être au courant des circonstances suspectes et « drapeaux rouges » qui peuvent être présents dans une opération d'exportation. En cas de « drapeaux rouges », les transitaires ont l'obligation de se renseigner sur les faits de la transaction, d'évaluer l'ensemble des informations après une enquête et de s'abstenir de s'engager dans la transaction si les « drapeaux rouges » ne peuvent être résolus. Ces mesures aident à protéger non seulement le transitaire, mais aussi le client de l'expéditeur, qui peut être sans le savoir s'engager dans une opération interdite.

CHAPITRE 2

L'IMPACT DES SANCTIONS INTERNATIONALES POUR LES TIERS PARTIES A L'OPERATION DE TRANSPORT MARITIME

L'explosion du commerce international dans les dernières décennies, la complexité de certains circuits commerciaux, le caractère "transnational" de nombreux acteurs et la multi polarisation du monde ont rendu délicate le simple respect des sanctions prises par un Etat ou un organisme supra national.

Plus récemment les sanctions prises sont devenues plus complexes et, en particulier, ont été étendues expressément à certains services, dont les services financiers et les assurances. La référence aux services semble apparaître comme un moyen beaucoup plus efficace qu'un simple embargo sur des armes ou certains produits stratégiques, permettant d'exercer une pression plus forte sur les dirigeants du pays désigné.

Nous examinerons dans une première section l'impact des sanctions internationales pour les établissements financiers avant d'étudier la clause « sanctions » des contrats d'assurance.

Section 1 : L'impact des sanctions internationales pour les établissements financiers :

Les banques sont des acteurs incontournables dans les opérations des échanges commerciaux. Ceci s'explique notamment par le fait que tous les fonds transitent par leur intermédiaire. Pour suivre leurs clients, certaines grandes banques se sont dotées d'un réseau mondial. En l'espace d'un peu plus d'un siècle, les banquiers sont devenus le maillon indispensable des échanges internationaux.

En matière de sanctions, les établissements financiers sont confrontés à différents enjeux. La question s'est posée à de nombreuses reprises de savoir si les banques ont l'obligation de vérifier les diverses sanctions dirigées vers certains pays, certaines

entités ou certaines personnes. Cette question est difficile à traiter dans la mesure où les instruments financiers sont indépendants du contrat sous-jacent et des marchandises. Pour un crédit documentaire par exemple, les banques ont l'obligation de payer sur présentation d'une liste de documents conformes. Préoccupées par les conséquences des sanctions pour leurs propres obligations au titre des transactions liées au commerce, et en cherchant à informer les banques correspondantes et les bénéficiaires, les banques ont de plus en plus commencé à inclure des clauses de sanction dans les transactions. Ces clauses sanctions ont en général un caractère informatif mais nullement répréhensible.

Outre l'obligation d'appliquer les mesures restrictives, les banques sont tenues de coopérer avec les autorités au titre d'une obligation prévue tant par les autorités européennes que nationales.

En effet, toutes les personnes physiques ou morales assujetties à des mesures restrictives sont tenues d'informer les autorités de toute information susceptible de faciliter la mise en œuvre des mesures restrictives ; et ce sans aller contre l'obligation de confidentialité des établissements financiers. Il s'agit notamment ici des informations concernant des fonds ou ressources économiques devant être gelés ou de toute information utile à l'identification d'une personne physique ou morale faisant l'objet d'une mesure restrictive ou de toute information concernant des opérations de transfert de fonds.

L'article L 562-8 du CMF dispose, à propos du gel des avoirs, que « *Le secret bancaire ou professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations entre les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 et les services de l'Etat chargés de mettre en œuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et des ressources économiques lorsque ces informations peuvent permettre de vérifier l'identité des personnes concernées directement ou indirectement par cette mesure. Les informations fournies ou échangées ne peuvent être utilisées qu'à ces fins*

 ».

Par ailleurs, le CMF prévoit en son article L562-9 une protection de l'établissement assujetti en matière de responsabilité des lors que celui-ci procède de bonne foi à une

mesure de gel des avoirs : l'établissement financier n'est pas responsable des conséquences dommageables de sa mise en œuvre de bonne foi des mesures de gel et aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à son encontre. L'Etat supporte cette responsabilité.

I. Mise en œuvre pratique des mesures de restrictions économiques par les établissements financiers :

A. Introduction d'une clause sanction :

La question de l'obligation de vérification par les banques des sanctions a été posée officiellement à la ICC Banking Commission (organe de la Chambre de Commerce Internationale) en 2008. Une requête a été rédigée pour savoir comment les banques devaient réagir face à un texte de sanctions dans un crédit documentaire. Aucune réponse n'a été donnée. Par la suite, la ICC Banking Commission a créé un groupe de travail sur le thème du blanchiment d'argent pour étudier la question. Le résultat de ses travaux a été publié deux ans plus tard en mars 2010 avec la publication du document « document d'orientation sur l'utilisation des clauses de sanction pour le commerce et produits connexes ». Bien que ce document ne fournit pas véritablement de solution, il donne quelques indications par exemple dans les sections suivantes :

2.2 « *There is no standard for these clauses and they vary considerably in their scope. Where they simply inform the parties that the bank is subject to sanctions, they are generally unobjectionable. Where they address the obligations of a bank that has been affected by a governmental sanction, they may usefully supplement the applicable rules of practice* ».

2.4 « *...Of particular concern are clauses that alter the reimbursement provisions of UCP 600 with respect to nominated banks that have acted pursuant to their nominations or that seek to shift the risk of compliance with sanctions to nominated banks* ».

4.3 « *it is recommended that practitioners, in transactions subject to ICC rules, refrain from including such clauses that bring into question the bank's commitment or the irrevocable nature of a transaction, or where the use of such a clause is in conflict with local law. Where*

such clauses address the obligations of a bank that has been affected by a governmental sanction they may usefully supplement the applicable rules of practice ».

A la lecture de ces recommandations, il ressort que la principale préoccupation de la Commission est l'étendue des clauses sanctions. Si ces dernières vont au delà d'un simple devoir d'information des parties la banque sera sanctionnée. Une série d'exemple de clause est donnée. Il n'y a cependant pas de clause type. Chaque banque a son propre texte. Il peut donc être difficile de déterminer la portée de telle clause sanction.

La plupart des clients quand ils pensent à des sanctions les perçoivent comme un mal créé par les banques afin d'y inclure une sorte de réserve de responsabilité. Le résultat est que les banques ont la lourde tache de devoir expliquer aux clients pourquoi des contrôles de conformité doivent être effectués.

Cependant, cette perception des clauses sanctions entraîne que les clients non contents de leur application menacent les banques d'aller chez leur concurrent qui ne disposent pas d'une telle clause ou d'une clause à leurs yeux moins restrictive. Dans tous les cas, les banques devraient refuser de recourir à des sanctions pour obtenir un avantage concurrentiel. Les enjeux sont trop importants.

Chaque produit de financement du commerce pose des défis différents. Nous allons en examiner quelques uns.

1. Clauses sanctions et crédit documentaire :

Cette question est certainement celle qui a été le plus longtemps débattue dans le financement du commerce. Rappelons que le crédit documentaire (ou lettre de crédit) est « un engagement de paiement généralement irrévocable souscrit par le banquier d'un acheteur de marchandises ou autres prestations commerciales de payer le vendeur si celui-ci lui présente pendant la période de validité de cet engagement les documents conformes à ceux spécifiés dans le crédit documentaire et qui sont censés

attester de la bonne exécution par le vendeur de ses obligations ».³⁹

La lettre de crédit (LC) crée une obligation de paiement qui est indépendante de, et complètement séparée de, le contrat de vente sous-jacente entre le vendeur et l'acheteur. Ce principe est clairement énoncé dans RUU 600, l'article 4 bis:

"Un crédit de par sa nature est une opération distincte de la vente ou autre contrat sur lequel il peut être fondée. Les banques sont en aucun cas concerné ou lié par un tel contrat ..."

La principale préoccupation du vendeur est d'être payé par la banque à la condition que tous les documents requis et toutes les conditions afférentes au crédit documentaire soient remplies. Il ne devrait y avoir aucune place pour l'incertitude quant à la façon dont les termes et conditions de la LC seront exploités, en particulier l'engagement de payer.

Les textes des sanctions dans les crédits documentaires peuvent être gênant si elles interfèrent avec le caractère irrévocable de l'instrument de financement. Une gamme importante de ces clauses est maintenant en circulation dans les banques. Elles signifient que, malgré une présentation des documents conforme, la banque peut refuser un paiement. Si le texte se borne à ce que les sanctions s'appliquent à la banque émettrice il n'y a pas de problème. Par exemple :

« La banque est soumise à la législation des sanctions »

Ce type de clause (qui peut être acceptable pour le vendeur / bénéficiaire) ne fait que l'état de la position dans laquelle la banque se trouve - c'est-à-dire qu'en vertu de la loi, la banque sera incapable de payer le vendeur en vertu du crédit documentaire⁴⁰. Ce type de clause ne donne pas à la banque un pouvoir discrétionnaire de décider si oui ou non il va payer. Il souligne tout simplement pour un vendeur qu'il peut y avoir des raisons juridiques pour lesquelles la banque ne peut pas payer.

Malheureusement dans bien des cas, le texte présent dans le crédit documentaire va

³⁹ Définition wikipedia.

⁴⁰ Article « Sanctions Clauses - Safeguarding payment under Letters of Credit » ,11 January 2012.

au delà. Par exemple le texte suivant :

"En vertu de UCP 600 banques concernées (c'est à dire la banque désignée, banque présentatrice, la confirmation et la banque émettrice) doit examiner la présente en prenant en considération les sanctions et règlements appliqués par les États-Unis, Union européenne et des Nations Unies contre certaines compagnies maritimes nationales et / ou navires et / ou les ports, par conséquent, nous (en tant banque émettrice) devons examiner toute présentation qui montre une violation de ces sanctions et des règlements, comme divergentes et nous nous réservons le droit d'arrêter le paiement / remboursement ou pour réclamer le remboursement ou tout paiement déjà versé / remboursement. La banque assume aucune responsabilité pour le rejet de toute présentation de documents qui peut transgesser la condition précitée et toute perte, dommage ou le retard survenu directement ou indirectement en rapport avec les questions susmentionnées ».

Ce qui rend cette clause problématique est le fait qu'elle relie l'UCP 600 (qui énonce les règles contractuelles en matière de crédit documentaire pour les banques) aux sanctions et aux règlements. Pourtant lorsque l'on traite des sanctions et des crédits documentaires, il est essentiel de séparer les deux, afin qu'il n'y ait aucun doute quant à l'obligation de la banque dans le cadre du crédit documentaire. Il peut y avoir des situations dans lesquelles la banque est tenue en vertu d'un crédit documentaire, car une présentation conforme a été faite, mais où la banque n'est pas autorisée à gérer la transaction en raison des sanctions en vigueur. Dans un tel cas, les sanctions doivent être appliquées. Mais si pour une raison quelconque les sanctions sont levées, l'obligation est toujours présente, et la banque doit honorer l'opération. Si la «violation d'une sanction» est considérée comme un écart selon RUU 600, le document peut être dûment refusé, et la banque ne sera pas obligée d'honorer ou de négocier.

2. Clauses sanctions et garanties bancaires :

On pourrait faire valoir que les garanties sont moins risquées que le crédit documentaire en termes de sanctions, parce que normalement la documentation commerciale n'est pas acheminée via la garantie, ce qui signifie que les banques ne peuvent pas avoir accès aux noms de toutes les parties concernées, ni le nom du

navire s'il en existe un. Néanmoins, les sanctions sont applicables aux garanties tout comme aux crédits documentaires. Par conséquent, les banques peuvent également choisir d'inclure un texte sanctions sous forme de garanties. Cela peut causer des problèmes, en partie parce qu'elle n'est pas une pratique courante d'inclure du texte, en plus du texte de garantie convenue, mais aussi en raison de la structure de nombreuses garanties⁴¹.

Par exemple, dans le cas d'une contre-garantie, la question est de savoir si un texte les sanctions devraient être une partie du texte de garantie d'être cité pour le bénéficiaire, ou dans le texte à la caution ou les deux. Dans de nombreux cas, les textes de garantie sont soigneusement structurés par les avocats avant d'être transmis à la caution, et dans ces cas, les parties commerciales peuvent s'y opposer si le garant comprend un texte supplémentaire. Ironie du sort, il y a aussi une question concernant les garanties émises en faveur des entités gouvernementales. Ce sont souvent des textes normalisés, et les modifications apportées entre eux peuvent ne pas être acceptables parce que l'entité pourrait avoir à revenir à son service juridique afin de déterminer si un changement fait une différence en termes de couverture de la garantie et d'obligation de la caution.

B. Mise en place de systèmes de contrôle :

La mise en œuvre des mesures de sanctions par les établissements financiers a des impacts certains en termes d'organisation de moyens techniques et humains. Compte tenu de la nature et de l'étendue de certaines mesures de sanctions, l'utilisation de systèmes automatisés de filtrage de flux financiers et des bases de données s'avère la plupart du temps très utile. Néanmoins, si la législation impose une obligation de résultat en la matière, les moyens pour y parvenir sont laissés au libre choix de l'établissement financier. Il incombe donc à chaque établissement financier d'évaluer son exposition au risque que constitue une éventuelle violation d'une mesure restrictive et de mettre en œuvre les moyens appropriés pour s'assurer du respect de la législation.

⁴¹ Article « sanctions and trade finance » de Kim Christensen (Vice President and Head of Trade Products and Business Relations in Nordea in Denmark).

La principale contrainte est la mise en place de systèmes de contrôle permettant à la fois de détecter au sein de la clientèle bancaire des personnes ou des sociétés inscrites sur une liste «noire ». Compte tenu de la particularité de certaines sanctions, il est également important de se doter de dispositif de vigilance permettant de sécuriser toutes les transactions vers ou depuis un pays soumis à des mesures de restrictions.

Pour les établissements financiers soumis à la prévention de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme la mise en œuvre des mesures de sanctions nécessite une parfaite connaissance de la clientèle. Les chargés d'affaires pourront ainsi inclure dans leur dispositif de connaissance de la clientèle un volet « sanctions » afin d'évaluer celle-ci par rapport à des risques spécifiques. Les bases de données clientèle doivent être conçues de manière efficace et complète afin de détecter les sujets à risque. Les bases de données devront être mise à jour de façon régulière afin de s'adapter aux nouvelles mesures. Il est conseillé de les mettre à jour au minimum une fois par mois.

En sus de vérifier l'identité de la clientèle, il est impératif pour une banque de pouvoir contrôler les flux et transactions de sa clientèle. Il n'y a pas de montant minimum, chaque transaction doit être filtrée aussi bien en réception qu'en émission. Le contrôle des flux inscrit dans la lutte contre le terrorisme est rendu obligatoire par le règlement CE n°1781/2006 du 15 novembre 2006. Selon ce règlement, lors d'un virement de fonds il est impératif de connaître les informations relatives au donneur d'ordre et en contrôler la complétude. Il est indispensable d'identifier l'origine des fonds, les circuits utilisés, la destination finale, les raisons de l'opération, ses sous-jacents et tous les acteurs intervenant dans le processus. La connaissance poussée de la relation d'affaires, en amont de la réalisation de toute opération est primordiale. Le règlement s'applique aux virements de fonds internationaux, en toutes monnaies, qui sont envoyés ou reçus par un prestataire de service de paiement établi dans l'Espace économique Européen.

Exemple d'un cas de vigilance sur la nature d'une opération concernant un flux bloqué du fait de la présence d'un pays sous embargo dans les mentions SWIFT⁴² :

Un message est bloqué sur la provenance des fonds, la banque émettrice étant située en Syrie. Les investigations portent sur l'identification de l'opération commerciale sous-jacente de l'opération bloquée avec l'interrogation du chargé de clientèle d'affaires du client bénéficiaire des fonds. La finalité est d'obtenir la facture détaillée correspondant au règlement pour la conformité de l'opération au regard des mesures restrictives. Le retour du chargé d'affaires permet de vérifier que cette dernière correspond bien au montant de l'opération et que les biens ou services ne rentrent pas dans le cadre de mesures restrictives. Cependant, la facture établie au nom d'une personne morale sise en Syrie, différente de la personne indiquée en tant que donneur d'ordre sur le flux bloqué. Le contrôle du nom de la société mentionnée sur la facture, au regard des entités soumises aux mesures de gel des avoirs émises par l'Union Européenne à l'encontre de la Syrie fait ressortir une alerte avec correspondance exacte avec une entité listée. Le constat est que l'entité a modifié son nom entre la création de la facture et son intégration aux listes de sanctions. Le montant du flux a été porté au crédit du « compte de gel » de la banque réceptrice du flux et déclaré à la Direction Générale du Trésor.

Cet exemple montre que la vigilance de la part des établissements financiers est très importante et que leur rôle dans le respect des mesures restrictives est primordial. Les sanctions internationales deviennent une préoccupation principale pour l'ensemble des établissements financiers me confiait le Responsable du service conformité de la BNP PARIBAS tant les enjeux financiers sont importants.

II. Les sanctions en cas de manquement à ces obligations :

A défaut des sanctions pénales générales contenues dans chaque mesure, différents textes de droit français contiennent des sanctions.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'article L 421-2-2 du Code pénal selon lequel le financement du terrorisme est qualifié d'un acte de terrorisme. L'incrimination

⁴² Ouvrage « Les sanctions financières internationales », Philippe Baumard, RB édition, 2012.

recouvre le fait de fournir, réunir ou gérer tous fonds, valeurs ou biens ou même de donner des conseils à cette fin, dans l'intention ou en sachant que ces fonds, valeurs ou biens sont destinés à être utilisés pour commettre un acte de terrorisme. L'infraction de financement du terrorisme est punie de 10 ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende.

Les condamnations sont nombreuses.

C'est ainsi que l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) a procédé à une transaction, rendue publique le 12 juin 2012, avec la banque néerlandaise ING. C'est la condamnation la plus importante. ING a accepté de régler un montant de 619 millions de dollars américains pour éteindre les poursuites éventuelles à son encontre au titre de violations apparentes, entre 2002 et 2007, des mesures de sanctions américaines à l'encontre de plusieurs États (Cuba principalement, mais aussi l'Iran, le Soudan et la Libye, a indiqué le département du Trésor dans un communiqué).⁴³

ZOOM					
Éléments concernant le nombre des violations apparentes constatées par l'OFAC et le calcul du montant de la transaction avec ING					
Nombre et nature des transactions réalisées par ING	Montant approximatif total des transactions en USD	Période sur laquelle ont été réalisées les transactions	Montant de la pénalité de base	Programme de sanction concerné (références au Code of Federal Regulations)	Ratio- Amende/ Montant transactions
20 542 transferts de fonds, financements commerciaux ou travellers checks	1 654 657 318 USD	Octobre 2002 à juillet 2007	636 450 000 USD	Cuban Assets Control Regulations 31 CFR § 515.201 (a)	38,46 %
41 transferts de fonds et financements commerciaux	15 469 938 USD	Décembre 2003 à septembre 2007	19 919 545 USD	Burmese Sanctions Regulations 31 CFR § 537.202 et § 537.201	128,76 %
44 transferts de fonds et financements commerciaux	1 976 483 USD	Janvier 2004 à décembre 2006	6 531 899 USD	Sudanese Sanctions Regulations 31 CFR § 538.205 et § 538.201	330,48 %
3 transferts de fonds	26 803 USD	Janvier à avril 2004	375 000 USD	Libyan Sanctions Regulations (aj. abrogées) 31 CFR § 550.202	1399,1 %
1 transfert de fonds et 1 lettre de crédit	1 358 000 USD	Février à mars 2004 Octobre 2004	2 716 000 USD	Iranian Transactions Regulations 31 CFR § 560.204	200 %
TOTALX	1 673 488 542 USD		665 992 444 USD		39,8%
Montant fixé par l'accord de règlement et devant être payé par ING			619 000 000 USD		

⁴³ Article « Conformité au droit américain : des transactions très coûteuses » parue dans la revue banque le 26/06/2012.

Le Département du Trésor a également obligé la banque néerlandaise à rompre ses relations commerciales avec Cuba, annonçant qu' « ING a assuré au Bureau de contrôle des biens étrangers avoir mis fin aux pratiques qui ont conduit à l'accord d'aujourd'hui ». Le gouvernement cubain a dénoncé cette nouvelle application extraterritoriale des sanctions économiques, lesquelles, en plus d'empêcher tout commerce avec les Etats-Unis (à l'exception des matières premières alimentaires), constituent le principal obstacle au développement des relations commerciales de Cuba avec le reste du monde. « Les Etats-Unis ont unilatéralement sanctionné la banque ING pour avoir effectué, avec ses filiales en France, en Belgique, en Hollande et à Curazao, des transactions financières et commerciales avec des entités cubaines, interdites par la politique criminelle de blocus contre Cuba », souligne le communiqué⁴⁴.

Section 2 : L'impact des sanctions internationales pour les sociétés d'assurance : la création de la clause sanction

La quasi-totalité des sanctions économiques en vigueur affecte indirectement le secteur de l'assurance. En effet, ces sanctions prohibent les flux financiers avec les pays concernés et certains de leurs ressortissants. Il devient alors impossible de procéder à l'encaissement d'une prime ou au versement d'une indemnité. Les assurés sont également affectés par ces sanctions en leur qualité d'opérateurs commerciaux ou financiers vers les pays concernés. Dans l'hypothèse où ils se livreraient, en violation de ces mesures, à des activités commerciales prohibées, les assurés s'exposeraient à d'éventuelles exclusions de garanties. La multiplication des sanctions économiques a conduit le marché français à mener une réflexion sur leur incidence en matière d'assurance. Il s'est alors posé la question de la nécessité de prévoir des stipulations contractuelles spécifiques.

On sait qu'en droit français, l'assurance des actions qui contreviendraient aux sanctions économiques serait sans doute illégale, parce que contraire à l'ordre public

⁴⁴ Voir document en annexe.

en application des articles 6 et 1133 du code civil. Eu égard à l'exigence de clarté et de précision ressortant de la réglementation, il semble préférable de « contractualiser » les effets de ces sanctions sur la couverture d'assurance. S'en tenir à énumérer de manière restrictive des sanctions économiques ou des embargos particuliers serait insuffisant. En effet, les embargos ne peuvent être limitativement définis, dès lors que d'autres États pourraient être affectés par des sanctions durant l'exécution du contrat, de même que l'assuré pourrait, le cas échéant, choisir d'initier ou de développer son activité dans ces pays au cours du contrat⁴⁵.

Depuis la fin de l'année 2010, les assureurs peuvent mettre fin à une police d'assurance sans préavis se retranchant derrière les lois et les règlements internationaux qui sanctionnent les pays en prenant des mesures de rétorsion économique. En conduisant les assureurs à imposer à leurs clients l'insertion de clauses interdisant l'implication des navires assurés dans des activités commerciales liées aux pays « sous embargo » sous peine de résiliation immédiate de la couverture d'assurance du navire, les Etats-Unis et leurs alliés ont ainsi obtenu un moyen de pression efficace sur les acteurs du transport maritime. La clause « sanction » peut être lourde de conséquence. En effet, comment continuer à opérer dans les eaux Iranaises sans assurance ? Comment être sûr que le navire n'expose pas son assureur à des sanctions internationales ? C'est autant de questions auxquelles sont confronté les assureurs mais surtout les assurés qui sont de plus en plus incertains quant à la couverture de leurs risques et investissements.

I. L'évolution des polices d'assurance et la naissance des clauses dites de « sanctions » :

Des clauses figuraient déjà dans certains contrats d'assurance. A titre d'exemple nous pouvons citer :

- La police française d'assurance maritime sur corps de tout navire de 1998 : Article 3 : Sont exclus de la garantie (...) les dommages, les pertes, les recours

⁴⁵ Article « Quand l'assurance est sous embargo », L'Argus de l'assurance 30 septembre 2011

de tiers et les dépenses résultant de (...) violation, de blocus, contrebande, commerce prohibé ou clandestin...

- La police française d'assurance maritime sur facultés de 2009 : Article 3 : La présente assurance ne s'applique pas aux facultés faisant l'objet d'un commerce prohibé ou clandestin...

Article 7 : Sont exclus les dommages et pertes matériels, les pertes de poids ou de quantités subis par les facultés assurées et résultant de (...) violation de blocus, contrebande...

Mais, pour se protéger des risques récents les assureurs ont dû adapter leurs polices d'assurance et ajouter des clauses sanctions. Les assureurs ont pu ainsi montrer leur volonté de se conformer aux politiques internationales. La rédaction de telles clauses fût délicate dans la mesure où il a fallu trouver une clause couvrant toutes les sanctions économiques quelques soit leurs objets et leurs modalités d'application. C'est ainsi que sont nées les clauses dites « de sanctions ».

Les clauses « sanctions » ajoutées ces deux dernières années sont nombreuses et différentes selon les compagnies d'assurance⁴⁶; ceci est peut-être dû à la complexité de la matière et aux incertitudes de nombreux acteurs du commerce international.

- *“Iran sanctions clause”* ouvrant droit à l'assureur de résilier quand “*the assured has exposed, or may, in the opinion or the insurer, expose the insurer to the risk of being or becoming subject to or in breach of any sanction ... in respect of Iran ...*” (contrat de Mai 2010 faisant l'objet d'une procédure devant un tribunal anglais).

- *“Le présent contrat ne produit aucun effet dans tous les cas de sanction, restriction ou prohibition prévues par les conventions, lois ou règlements, notamment de l'Union Européenne, s'imposant à l'assureur et comportant l'interdiction de fournir un service d'assurance. Le présent contrat ne s'applique ni aux marchandises, ni aux moyens de transport ... soumis à une quelconque sanction, restriction, embargo total ou partiel, prohibition, ... De la même façon, ce contrat ne s'applique ni à un commerce ou activité visé(e)*

⁴⁶ « Les sanctions internationales et les clauses « sanctions » », Didier Marsac, Gazette de la chambre n°27, hiver 2011-2012.

par de telles mesures, ni au commerce clandestin ...” (exemple de clause française).

- “No insurer shall be deemed to provide cover and no insurer shall be liable to pay any claim or provide any benefit hereunder to the extent that the provision of such cover, payment of such claim or provision of such benefit would expose that insurer to any sanction, prohibition or restriction under United Nations resolutions or the trade or economic sanctions, laws or regulations of the European Union, the United Kingdom, the United States of America, France, the Russian Federation, the People’s Republic of China or any State where the Insurer has its registered office or permanent place of business.

Optional Termination Addition : In the event of the subject matter insured having been engaged or engaging in any activity whatsoever that may expose the Insurer or his reinsurers to any sanction, prohibition, restriction, law or regulation as described in paragraph 1 above the Insurer shall be entitled to terminate the insurance by giving 14 days’ notice. Termination also applies to the rights of the mortgagee, but the Insurer shall immediately notify the mortgagee of the termination”. (CEFOR Sanction Limitation and Exclusion Clause)

- “No (re)insurer shall be deemed to provide cover and no (re)insurer shall be liable to pay any claim or provide any benefit hereunder to the extent that the provision of such cover, payment of such claim or provision of such benefit would expose that (re)insurer to any sanction, prohibition or restriction under United Nations resolutions or the trade or economic sanctions, laws or regulations of the European Union, United Kingdom or United States of America”. (JW 2010/004 Sanction Limitation and Exclusion Clause)

- “Le présent contrat ne produit aucun effet dans tous les cas de sanction, restriction ou prohibition prévus par les Conventions, Lois ou Règlements, notamment de l’Union européenne, s’imposant à l’assureur et comportant l’interdiction de fournir un service d’assurance.

Le présent contrat ne s’applique ni aux marchandises, ni aux moyens de transport aérien, maritime, fluvial ou terrestre soumis à une quelconque sanction, restriction, embargo total ou partiel, prohibition, ni aux responsabilités en découlant. De la même façon, ce contrat ne s’applique ni au commerce ou activité visé(e) par de telles mesures, ni au commerce clandestin

et/ou aux moyens de transport utilisés à cette fin». (clause FFSA⁴⁷).

Les clauses CEFOR et JW précitées semblent avoir tendance à se généraliser en assurance maritime sous la pression du marché de la réassurance. Le modèle de clause mis à disposition des membres de la FFSA est le dernier texte précité.

Dans le courrier qu'a adressé la FFSA à l'ensemble des assureurs, elle souligne que le premier paragraphe de la clause permet de prendre en compte la situation de l'assureur confronté à une interdiction de fournir un service d'assurance. La clause n'a pas eu vocation universelle car seules sont retenues les législations qui s'imposent à l'assureur. Ce critère de l'opposabilité donne une limite à la clause et permet d'en connaître la portée. Ainsi, par exemple, un assureur français sera essentiellement lié par la législation européenne, par sa législation nationale et –mais au cas par cas- par les réglementations des pays où cet assureur serait susceptible d'exercer ou d'offrir le service d'assurance visé par l'interdiction.

La FFSA ajoute que le second paragraphe concerne principalement l'objet assuré soumis à des mesures restrictives ou à des interdictions. Compte tenu de son caractère transversal (les différents types de souscription sont visés), ce paragraphe a nécessairement un large spectre. Il s'inspire toutefois des polices françaises d'assurance des marchandises transportées qui indiquent déjà que la garantie ne s'applique pas aux marchandises faisant l'objet d'un commerce prohibé ou clandestin. La clause reprend ces éléments en les précisant notamment quant aux responsabilités en découlant et à l'utilisation des moyens de transport dans le cadre de cette situation particulière.

La FFSA conclut le courrier en rappelant que les modèles de polices et clauses sont établis et diffusés à titre indicatif et que les sociétés peuvent convenir de conditions différentes.

Didier Marsac souligne à juste titre qu' « on peut regretter le caractère général des clauses "sanctions" car les différentes résolutions ou textes de loi pris par deux entités contre un même pays peuvent être différents ou contradictoires (exemple ancien de

⁴⁷ Fédération Française des Sociétés d'Assurance

Cuba ou des sanctions sévères avaient été prises par les Etats Unis seulement alors que de nombreux pays européens n'avaient pris aucune sanction) ».

II. La réaction des professionnels du Monde maritime face à l'introduction des clauses « sanctions » :

L'introduction des clauses « sanctions » et notamment de la clause proposée par la FFSA a provoqué la colère des armateurs et des chargeurs français. Difficile pour un armateur de se soustraire à cette clause, le marché de l'assurance étant tenu par une poignée d'opérateurs qui n'a d'autre choix que de supporter le report de la charge juridique des Etats. Mais quel est au juste le cadre de cette clause ? A t'elle une valeur constitutionnelle et d'ordre public ? Il est difficile d'avoir une réponse claire.

Certains courtiers se sont associés à la clause « sanction ».

Selon Vincent Huens, Marine & Transports manager chez Ascoma Jutheau Husson : « il faut résister à la psychose générale, en cas de sanctions l'assuré sera alors soumis à une triple peine : confiscation de la marchandise, amende et pénalités financières pour l'assureur qui les répercutera sur son client ».

Nicolas Jugé, Vice Président de Forséa's, société de courtage en assurance maritime affirme : « *Elle est exorbitante par rapport au droit commun et à la sécurité qui doit prédominer dans le commerce international. Elle se rapproche des risques de guerre. La garantie des risques de guerre peut être résiliée à tout moment, l'exclusion de la clause sanction peut être imposée à tout moment. En fait, la clause dépend de l'environnement politique. Je pense que seuls les nouveaux voyages et/ou les nouveaux contrats devraient être concernés. Si un pays s'enflamme et que le risque a démarré avant, le contrat devrait perdurer. Je vois cette clause comme le constat d'impuissance des États à faire respecter les normes qu'ils édictent à terre et en mer. Les États ont délégué leurs responsabilités aux acteurs économiques face aux difficultés d'application des décisions de l'ONU. Ce système des clauses sanctions est pervers, car la responsabilité de l'application des décisions des États ou des organisations*

internationales incombe aux ressortissants qui « facilitent » les intérêts des pays incriminés, sans leur indiquer véritablement un code de bonne conduite sinon des sanctions. Nous pouvons faire le parallèle avec la mise en place de la qualité d'expéditeur connu qui touche aux questions de sûreté nationale. Avec ce procédé, les opérateurs privés organisent eux-mêmes la protection de leurs sites et des marchandises qui entrent et sortent dans les entrepôts. Ils font un travail de police. Cela démontre l'impuissance des Pouvoirs publics qui délèguent aux acteurs économiques l'application de leur politique. Les États ne souhaitent pas engager une agression politique frontale. »

Le risque selon les assureurs est de voir les armateurs se tourner vers un marché parallèle de l'assurance. Ainsi, les armateurs pourraient s'assurer en dehors du circuit classique des assureurs et P&I clubs. Ils pourraient chercher des garanties dans des pays, comme la Chine, non concernés par les sanctions. Ces mêmes institutions vont ensuite se réassurer sur le marché de Londres, soumis aux clauses sanctions... Ces marchés parallèles vont devenir des marchés d'assurance-écran en reportant in fine le risque sur Londres craint Nicolas Jugé. L'avenir nous dira si ces méfiances étaient justifiées.

Pour le moment, il n'y a eu aucun contentieux sur le sujet compte tenu l'insertion récente de ce type de clauses.

Cependant, une affaire a été jugée par la Cour d'Appel anglaise opposant Groupama et Arash Shipping Enterprises Company Limited le 25 mai 2011. Groupama était l'assureur « coque et machines » des expéditions de la société Arash. Il y avait en fait un groupement de plusieurs sociétés d'assurance dont Groupama était le représentant. La police d'assurance avait démarré en mai 2010 pour une durée de 12 mois. Elle contenait une clause « Iran sanctions » selon laquelle l'assureur était en droit d'annuler l'assurance en cas de violation à toute sanction économique à l'égard de l'Iran. Une prolongation de 12 mois était incluse de manière automatique dans la police. Suite à l'entrée en vigueur du règlement UE n°961/2010 imposant des sanctions économiques sur les personnes et les entités Iranaises. L'article clé dans le règlement est l'article 26 qui interdit l'extension ou le renouvellement des conventions d'assurance conclus avant l'entrée en vigueur du règlement, mais "il n'interdit pas le respect des accords conclus avant cette date. Groupama (et le groupement

d'assureurs) a signifié un avis d'annulation de la police d'assurance à la société Arash. C'est ainsi que la société Arash a engagé une procédure contre Groupama soutenant que Groupama n'avait pas le droit d'émettre un tel avis. En première instance, Monsieur le Juge Burton a décidé que l'avis d'annulation était valide. La Cour d'appel a rejeté l'appel de l'assuré. Groupama avait le droit de donner un préavis contractuel de résiliation aussi longtemps qu'elle exerçait son pouvoir discrétionnaire de bonne foi et pour des motifs non contestables.

CHAPITRE 3

LES CONSEQUENCES DES SANCTIONS INTERNATIONALES SUR LE COMMERCE MARITIME

La question de savoir si les sanctions fonctionnent et, dans l'affirmative, dans quelles conditions types elles fonctionnent continue de faire l'objet d'intenses discussions. Il semblerait que même les sanctions «intelligentes» ne soient pas la « panacée », comme l'ont prouvé les expériences des dernières années. Les avis divergent. Nous étudierons dans une première section les différents arguments.

Les sanctions internationales ont un impact sur les flux commerciaux entre les différents pays. La mise en place de mesures restrictives entraîne un détournement des échanges commerciaux au profit d'autres pays non touchés par les sanctions. Nous étudierons dans une seconde section le cas de la Birmanie qui vient de connaître ces dernières semaines une levée de ces sanctions économiques de la part de l'Union Européenne.

Section 1 : L'efficacité des sanctions économiques : un débat toujours d'actualité :

En effet, le bilan de la décennie des sanctions est mitigé avec, d'une part, une majorité de cas où les objectifs déclarés par la communauté internationale n'ont pas pu être atteints par des sanctions économiques et, d'autre part, des succès isolés. Les régimes de sanction sont d'une efficacité variable. Il s'avère que les sanctions mises en œuvre frappent les populations et non les gouvernements. Comme l'a illustré le cas des sanctions irakiennes, les conséquences des embargos sur les populations civiles sont préoccupantes sur le plan humanitaire. Les pays voisins peuvent également être pénalisés par la rupture des liens commerciaux avec le pays ciblé. Or les sanctions ne doivent pas viser des personnes civiles qui ne sont pas impliquées dans la menace

contre la paix ou la sécurité internationale. Les sanctions ne doivent pas non plus viser des tiers (Etat ou particuliers) ni entraîner pour eux des dommages indirects.

Par ailleurs, les sanctions peuvent s'avérer contre-productives dans la mesure où elles sont exploitées par les régimes pour souder leurs populations autour d'eux. Le respect des sanctions, à la fois par les Etats ciblés et par les Etats tiers tentés de poursuivre leurs relations commerciales et diplomatiques avec l'Etat sanctionné, n'est pas toujours assuré.

Enfin, la pratique des sanctions illimitées pose le problème de la sortie des sanctions et de la légitimité de les maintenir si ce n'est pour satisfaire les impératifs de certains pays. Bien que le programme d'armement de l'Irak ait été peu à peu démantelé dans les années 1990, les Etats-Unis et le Royaume-Uni se sont opposés à la levée des sanctions contre ce pays.

Les débats sur les sanctions sont nombreux et les avis divergent.

L'opinion selon laquelle les sanctions économiques fonctionnent n'a pas été longtemps dominante. Les sceptiques considéraient comme illusoire l'espoir de pouvoir influencer au moyen de mesures économiques et de causer un changement de comportement politique des gouvernements concernés. Ils critiquaient le fait que les sanctions économiques ne peuvent être mises en œuvre que difficilement et sont faciles à contourner. De plus, elles déclenchent souvent dans le pays concerné une solidarisation avec les gouvernements (*rally around the flag*) et les effets économiques entraînent rarement un revirement de la pensée politique, mais qu'ils peuvent, dans le pire des cas, avoir pour conséquence une indépendance économique de l'Etat sanctionné. Ces voix pessimistes se sont vues confortées dans leur raisonnement par de nombreux exemples où les sanctions économiques n'avaient pas eu d'effets démontrables sur le comportement des Etats concernés.

Les partisans de sanctions soulignent, quant à eux, que des mesures économiques répressives pourraient très bien être efficaces si elles étaient mises en œuvre correctement par les politiciens. Ils arguent que la seule raison pour laquelle le bilan

tiré jusqu'à présent est aussi négatif est parce que les sanctions économiques ont souvent été réalisées de manière insuffisante et poursuivaient trop souvent des objectifs peu réalistes. Selon une revendication centrale, il faut aussi fixer soigneusement les objectifs et calibrer les mesures de manière correspondante pour que les sanctions puissent être efficaces. Les partisans placent de grands espoirs dans l'application des sanctions ciblées. Ils recommandent en outre de coupler une stratégie de sanction à des stimulants positifs et de poursuivre ainsi une politique de *«la carotte et du bâton»*. Même les représentants de la vision optimiste des sanctions économiques invoquent des exemples où les sanctions ont au minimum contribué à causer un changement de comportement politique dans un Etat sanctionné.

Les voix qui attirent l'attention sur le fait que les sanctions économiques n'ont pas toujours pour objectif un changement de comportement de l'Etat sanctionné indiquent une dimension supplémentaire dans ce débat. Elles postulent que le caractère symbolique de ces mesures est dans certains cas un facteur primordial pour des raisons de politique intérieure ou étrangère. L'imposition de sanctions peut donc déjà avoir pour les initiateurs l'effet positif souhaité si elle répond à des attentes en matière de politique intérieure et étrangère et si un gouvernement peut se présenter comme capable de prendre des décisions et de diriger, même si les mesures prises restent sans effet en ce qui concerne le pays ciblé. On citera comme exemple les réactions occidentales à la défaite du mouvement démocratique en Chine en 1989⁴⁸.

Il faut donc évaluer de manière différenciée le succès des sanctions, qui dépend de manière décisive des critères appliqués. Toute analyse doit absolument faire la distinction entre l'effet (économique) des sanctions et leur efficacité (concernant l'atteinte des objectifs politiques).

Bon nombre d'études ont essayé de répondre empiriquement à la question du succès des sanctions économiques. L'un des travaux de recherche les plus connus s'est appuyé sur l'analyse de 174 études de cas. Les auteurs sont arrivés à la conclusion que l'imposition de sanctions économiques peut être au moins qualifiée de réussite

⁴⁸ Article « Sanctions économiques : armes miracles ou échecs ? », paru en novembre 2010, CSS ETH Zurich.

partielle dans environ 34 % des cas évalués. Ils définissaient comme succès la satisfaction (partielle) par l'Etat sanctionné des revendications citées par les initiateurs des sanctions.

Les auteurs ont réfuté avec véhémence l'idée que les sanctions économiques ne fonctionnent pas. Ils ont en outre réparti les résultats selon divers critères et ont entre autres prouvé que des objectifs de sanction restreints (par exemple la libération de prisonniers politiques) présentaient un taux de succès nettement plus élevé que des intentions plus ambitieuses (par exemple un changement de régime ou l'arrêt d'interventions militaires). Ils ont en outre tiré de leurs résultats la conclusion que les Etats sanctionnés étaient davantage disposés à changer de comportement s'ils avaient entretenu auparavant de bonnes relations avec les initiateurs des sanctions car les coûts économiques et diplomatiques potentiels étaient plus élevés dans ces cas-là. Les auteurs ont déduit de leurs résultats sept recommandations.

Cependant, ce type d'étude sur le succès des sanctions économiques est entaché de problèmes méthodiques. On a par exemple reproché à l'étude citée de définir trop étroitement le succès en faisant disparaître l'éventuel caractère symbolique de l'imposition de sanctions et en se basant sur une sélection de cas dénaturée puisqu'elle n'inclut pas de cas où des menaces de sanctions avaient déjà entraîné l'effet souhaité. Ce type de travail de recherche est toutefois essentiel car le débat consistant à déterminer si et dans quelles conditions des sanctions peuvent avoir du succès ne revêt pas (seulement) une importance académique mais revêt aussi une importance politique extrême comme le montre l'exemple de l'Iran.

Pour résumer, les sanctions ciblées peuvent satisfaire le besoin dans les pays expéditeur de «faire quelque chose», elles peuvent étancher les préoccupations humanitaires, et elles peuvent servir à unifier les coalitions. Mais elles ne sont pas une solution miracle pour atteindre les objectifs de politique étrangère. Pour citer le Secrétaire général des Nations Unies : «*The international community should be under no illusion: these humanitarian and human rights policy goals cannot easily be reconciled with those of a sanctions regime. It cannot be too strongly emphasized that sanctions are a tool of enforcement and, like other methods of enforcement, they will do harm. This should be borne*

in mind when the decision to impose them is taken, and when the results are subsequently evaluated ».

Section 2 : Les effets sur le commerce international : étude de cas de la Birmanie :

L'UE a choisi de mettre en place des sanctions contre la Birmanie. Les sanctions concernent toute aide qui pourrait contribuer à des activités militaires et/ou d'assistance technique pour les services et l'entretien des armes et du matériel connexe. Des dispositions financières ou d'assistance liées à l'armée et leurs activités sont également interdites par le régime de sanctions. Les Etats-Unis ont aussi mis en place un embargo sur les armes en Birmanie, qui a débuté le 16 Juin 1993. Il comprend la suspension de toutes les licences, des articles de défense ou de services de défense par les fabricants Américains. Les sanctions interdisent l'exportation de licences de fabrication, des accords d'assistance technique, les données techniques, commerciales et militaires, exportations de toute nature conformément au Arms Export Control Act. Le 19 Octobre 2007, le Président Bush a renforcé les sanctions financières par le gel des avoirs aux États-Unis. Les Etats-Unis ont appelé les pays voisins à intensifier leur pression sur le régime dans le but d'un soutien international.

Les effets de ces sanctions sont nombreux. L'effet politique de sanctions contre la Birmanie a été le renforcement de la relation entre la Birmanie et la Chine par exemple. Mais, il s'agira ici d'étudier les effets de ces sanctions sur le commerce international.

Selon la théorie, les sanctions sont censées diminuer le commerce avec le pays en cause. . En effet, les sanctions entraînent des changements dans la structure des échanges commerciaux. Le but des sanctions commerciales est bien sûr de réduire le commerce - les exportations ou les importations ou les deux. Les sanctions financières peuvent également réduire le commerce en refusant des investissements ou des crédits dans le pays cible ou en augmentant le coût du crédit. En plus de l'impact immédiat des sanctions sur le commerce avec la « cible », de nombreux hommes d'affaires Américains affirment que les effets vont bien au-delà des secteurs ciblés. Ils

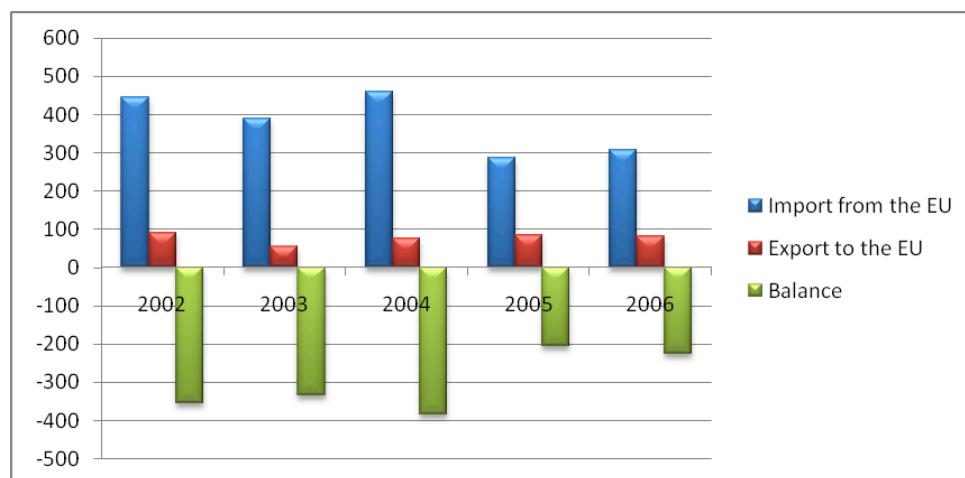
affirment également que les effets persistent longtemps après que les sanctions soient levées parce que les entreprises viennent à être considérées comme «fournisseurs peu fiables» donnant ainsi aux entreprises dans d'autres pays un avantage concurrentiel sur ces marchés.

Les statistiques disponibles sur le commerce de la Birmanie montrent les échanges entre la Birmanie et les pays sanctionnés par rapport aux échanges entre la Birmanie et le reste du monde.

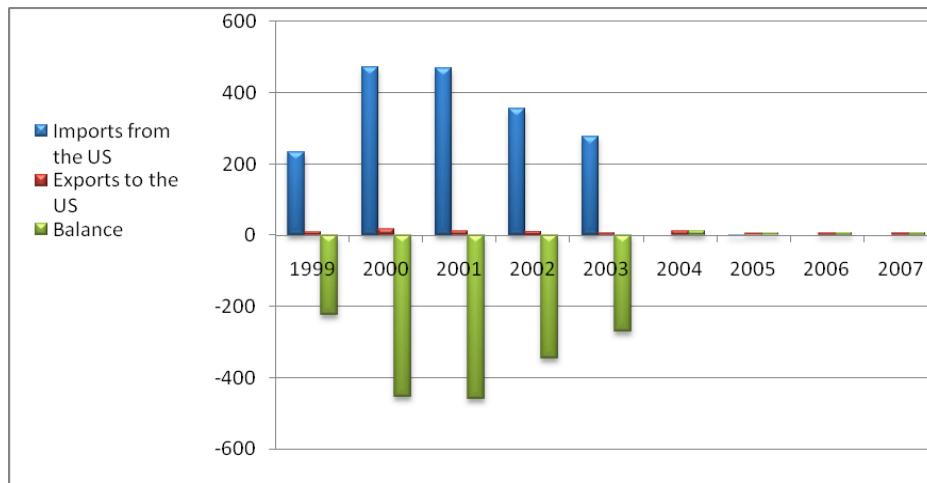
Les chiffres sont anciens mais il est intéressant de noter les tendances afin d'analyser les impacts des sanctions internationales.

Le graphique 1 présente les statistiques du commerce entre la Birmanie et l'UE. On peut noter que la balance exportation/importation a diminué au fil des années.

Graphique 1 : Burma's trade with the European Union in millions of dollars

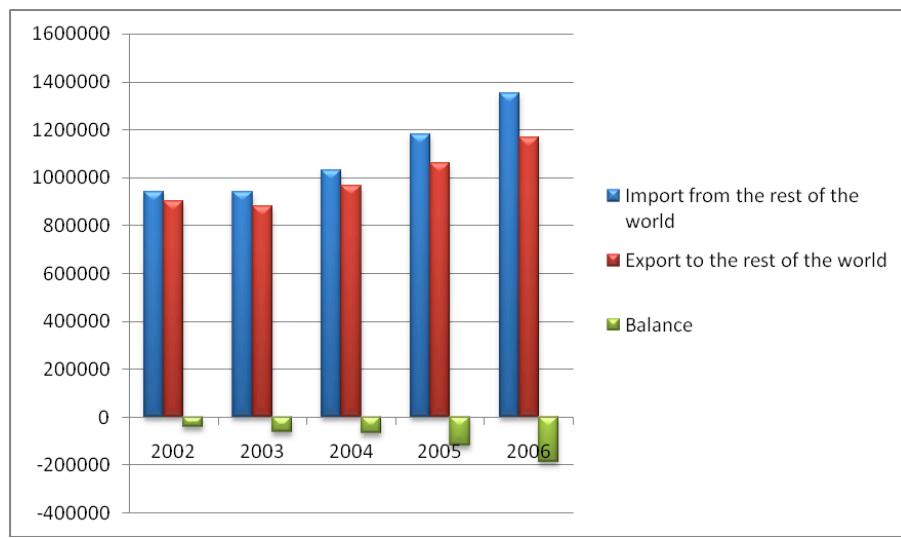


Graphique 2: Burma's trade with the US in millions of dollars



Sur le graphique 2, il est clair que les Etats-Unis ont réduit presque toutes leurs importations en provenance de la Birmanie de 2004 jusqu'à aujourd'hui, et a également réduit une grande partie de ses exportations vers la Birmanie. Par contre, le commerce de la Birmanie avec le reste du monde a augmenté comme on le voit dans le graphique 3. Le résultat a été l'accroissement des échanges avec d'autres pays dans le monde.

Graphique 4: Burma's trade with the rest of the World in millions of dollars



Les graphiques ci-dessus nous amène à la conclusion que les sanctions internationales entraînent un détournement des échanges commerciaux. Les nouveaux partenaires commerciaux sont généralement des pays voisins. Dans le cas de la Birmanie on monte que les importations en Thaïlande ont accru considérablement ces dernières années et notamment dans le secteur du gaz naturel. La Chine a aussi en 2006 intensifié ces relations avec la Birmanie en signant des accords commerciaux.

L'Europe a décidé de suspendre ses sanctions contre la Birmanie grâce à l'adoption du règlement numéro 409/2012 du 14 mai 2012, les échanges commerciaux vont donc s'en trouver modifiés dans les mois à venir. Les Etats-Unis envisagent eux aussi de mettre fin aux sanctions internationales à l'encontre de ce pays.

CONCLUSION

Les sanctions internationales représentent un enjeu fort pour l'ensemble des acteurs économiques de part leur complexité croissante et leurs impacts considérables. En effet, le contenu des mesures de sanctions est de plus en plus diversifié. Le recours massif aux sanctions révèle la mutation des pratiques de domination, le recours à la force armée n'était plus la voie privilégiée pour régler des différends sur la scène internationale.

En tant que solution de rechange à l'action militaire, les sanctions ne se sont pas révélées aussi efficaces que le président Woodrow Wilson et d'autres l'avaient espéré après la Première Guerre mondiale. Les effets néfastes des sanctions internationales peuvent, comme nous l'avons démontré, avoir des répercussions négatives sur les populations civiles et en particulier pour les populations civiles vulnérables. Elles sont donc une « arme » à manipuler avec une très grande délicatesse et doivent être utilisées que si la situation le justifie vraiment. La détérioration de la situation humanitaire en Syrie par exemple peut laisser perplexe quant à l'efficacité des sanctions économiques prises par l'Union Européenne à l'encontre de ce pays. C'est tout l'édifice international de la protection des droits de l'homme en situation de sanctions économiques ciblées qui doit recevoir un nouvel élan. En effet, les sanctions internationales ne sont justifiables que dans la mesure où leurs effets positifs sur la paix et la sécurité internationale et sur la situation des droits de la personne l'emportent sur les problèmes qu'elles créent pour les simples citoyens. L'Union Européenne mais aussi les Etats-Unis doivent contribuer à remédier à cet effet néfaste des sanctions internationales.

Les acteurs du Monde maritime sont pleinement touchés par les sanctions internationales et doivent sans cesse adapter leur politique commerciale afin de respecter la conformité qui s'impose compte tenu, entre autre, des enjeux financiers. Au delà de l'obligation de se conformer au droit en vigueur, les mesures des

sanctions deviennent une variable à part entière dans les stratégies de développement mais est-ce suffisant ?

L'actualité nous démontre que d'importantes sociétés sont sanctionnées pour non respect des mesures restrictives. Il semblerait donc que les acteurs économiques n'aient pas encore mis en place toutes les mesures qui s'imposent dans le nouveau schéma politico-économique...

BIBLIOGRAPHIE

I. Manuels et traités

BARKUN (M.), « Law without Sanctions: Order in Primitive Societies and the World Community », New Haven, Yale University Press, 1968.

BAUMARD (P.), « Les sanctions financières internationales », édition RB, 2012.

DUPUY (P-M), « Droit international public », 2000, précis Dalloz, Paris.

RIDEAU (J), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, L.G.D.J., Paris, 1996.

RIPER (G.), « Droit maritime », tome II, 3[°] éd., 1929, Dalloz, Paris.

RODIERE (R.), « Traité général de Droit maritime », tome I, 1967, Dalloz, Paris.

II. Thèses et mémoires

GAGNE (K.), « Une analyse de la sanction économique en droit international », 2005.

SACCO (E.), « Les embargos et le Droit maritime », 2002.

TABIOU (N.N.), « Les sanctions économiques internationales et la Communauté Européenne », 1997.

III. Articles

CHEMILLIER-GENDREAU, (M), « *La notion de sanction en droit international* », dans les *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, Droit Public, P.U.Grenoble, 1995.

FORNASIER (R), « *Quelques réflexions sur les sanctions internationales en droit communautaire* », RMCUE, 1996, n°402, pp.670-677.

BIGOT (J), « *Sanctions économiques internationales : L'embargo et l'assurance* », l'Argus de l'assurance, 11 novembre 2011.

CHEVET (F), « *Quand l'assurance est sous embargo* », l'Argus de l'assurance, 30 septembre 2011.

MARSAC (D), « *Les sanctions internationales et les clauses « sanctions »* », gazette de la chambre arbitrale de Paris n°27, hiver 2011-2012.

« *L'onde de choc maritime du printemps Arabe* », journal de la marine marchande n°4787-4788, auteurs divers, 16 septembre 2011.

« *Le commerce maritime face aux conflits* », journal de la marine marchande n°4787-4788, auteurs divers, 16 septembre 2011.

IV. Séminaires

« *International Sanctions for Shipping* », organisé par la Lloyd's, 28 juin 2011, Londres

V. Sites internet

<http://un.org/fr>

<http://diplomatie.gouv.fr>

<http://ec.europa.eu/>

<https://www.bimco.org/>

<http://www.cma-cgm.com/eBusiness/Customs/Security-Regulations.aspx>

<http://www.lloydslist.com>

<http://www.bis.doc.gov>

<http://www.sims1.com/>

<http://www.jpost.com>

<http://www.treasury.gov/ofac>

<http://www.sanctiondlaw.com>

<http://www.nortonrose.com/fr/>

<http://legifrance.gouv.fr>

<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

ANNEXES

- Document n°1 : « Settlement Agreement made by and between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and ING Bank, N.V ».
- Document n°2 : Modèle d'une fiche de synthèse d'un programme de sanctions de l'OFAC.
- Document n°3 : Questionnaire envoyé aux divers professionnels du Monde maritime.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	p.2
Tables des abréviations.....	p.3
Sommaire.....	p.4
Introduction.....	p.5

PARTIE 1 : LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS ECONOMIQUES

Chapitre 1 : La classification des sanctions internationales et leurs sources.....	p.13
Section 1 : La typologie des sanctions internationales.....	p.13
I. Les sanctions économiques.....	p.14
A. Les sanctions commerciales.....	p.14
B. Les sanctions financières.....	p.15
II. Les autres types de sanctions.....	p.15
A. Les sanctions visant les déplacements.....	p.15
B. Les sanctions militaires.....	p.16
C. Les sanctions diplomatiques.....	p.16
D. Les sanctions culturelles.....	p.17
Section 2 : Les sources des sanctions internationales.....	p.17

I.	Les sources multilatérales.....	p.17
A.	L'action du conseil de sécurité de l'ONU.....	p.17
B.	L'action de l'Assemblée générale de l'ONU.....	p.18
II.	Les sources régionales.....	p.20
III.	Les sources nationales.....	p.21
Chapitre 2 : Les objectifs des sanctions internationales : une efficacité remise en cause		p.22
Section 1 : Les principes directeurs de l'édition des sanctions.....		p.22
I.	Les restrictions découlant de la Charte des Nations Unies.....	p.23
II.	Les restrictions découlant du Droit humanitaire.....	p.23
Section 2 : La remise en cause des sanctions internationales : la naissance des « smart sanctions » ou sanctions ciblées.....		p.25
Chapitre 3 : Le cadre normatif des sanctions internationales : étude de cas		p.29
Section 1 : Les sanctions internationales imposées par l'UE.....		p.30
I.	Les principes directeurs de la politique de l'UE en matière de sanctions.....	p.30
II.	Les mesures de restrictions mises en place par l'UE.....	p.33
III.	Mise en œuvre, application et contrôle des mesures restrictives.....	p.39
Section 2 : Les sanctions internationales imposées par les Etats-Unis.....		p.40
I.	Les pays touchés par les mesures restrictives Américaines.....	p.42
II.	Les sanctions individuelles.....	p.50

III.	L'assouplissement de ces mesures : la délivrance de licences.....	p.52
IV.	La portée de mesures restrictives Américaines.....	p.53

PARTIE 2 : LES EFFETS DES SANCTIONS INTERNATIONALES SUR LE COMMERCE MARITIME

Chapitre I: L'impact des sanctions internationales pour les professionnels du Monde maritime.....	p.57
--	-------------

Section 1 : Les opérateurs de transport maritime : étude de l'impact des sanctions internationales pour les armateurs et les affréteurs.....	p.57
--	------

I. Les impacts organisationnels des sanctions internationales à l'égard des opérateurs du transport maritime	p.59
--	------

A. La nécessité de se doter d'un système de contrôle.....	p.59
B. L'insertion de clause « sanctions » au sein des contrats d'affrètement.....	p.61
C. Etude d'une initiative particulièrement remarquée : la création d'un Iran Compliance Desk.....	p.63

II. Les impacts financiers des sanctions internationales pour les armateurs et affréteurs.....	p.65
--	------

Section II : les intermédiaires à l'opération de transport : étude de l'impact des sanctions internationales pour les freight forwarders.....	p.68
---	------

I. Rôle et responsabilité des freight forwarders en termes de conformité.....	p.68
---	------

II. Les sanctions prononcées à l'encontre des freight forwarders.....	p.71
---	------

Chapitre II : L'impact des sanctions internationales pour les tiers, parties à l'opération de transport maritime.....p.74

Section 1 : L'impact des sanctions internationales pour les établissements financiers.....p.74

I. Mise en œuvre pratique des mesures de restrictions économiques par les établissements financiers.....p.76

A. Introduction d'une clause sanction.....p.76

1. Clauses sanctions et crédit documentaire.....p.77

2. Clauses sanctions et garanties bancaires.....p.79

B. Mise en place de systèmes de contrôle.....p.80

II. Les sanctions en cas de manquement à ces obligations.....p.82

Section 2 : L'impact des sanctions internationales pour les compagnies d'assurance: la création de la clause sanction.....p.84

I. L'évolution des polices d'assurance et la naissance des clauses dites de « sanctions ».....p.85

II. La réaction des professionnels du Monde maritime face à l'introduction des clauses « sanctions ».....p.89

Chapitre III: Les conséquences des sanctions internationales sur le commerce maritime

Section 1 : L'efficacité des sanctions économiques : un débat toujours d'actualité.....p.92

Section 2: Les effets sur le commerce international: étude du cas de la Birmanie	p.96
Conclusion.....	p.100
Bibliographie.....	p.102
Annexes.....	p.105

Abstract

On appelle les années 90 la « décennie des sanctions ». En effet, les sanctions économiques sont de plus en plus nombreuses et complexes. Les acteurs économiques doivent prendre en compte ces nouvelles mesures restrictives. Le travail présenté dans ce mémoire concerne l'étude des sanctions internationales face au commerce maritime.

Pour ce faire, nous analyserons dans une première partie de ce travail la mise en œuvre des sanctions internationales en étudiant leur classification, leurs objectifs et leur cadre normatif. En effet, il nous apparaît essentiel de pouvoir comprendre les éléments essentiels de la sanction. La deuxième partie du travail concerne les effets des sanctions internationales sur le commerce maritime. Notre étude portera sur l'impact de ces sanctions pour les professionnels du Monde maritime ainsi que pour les tiers à l'opération de transport. Enfin, nous analyserons les effets des sanctions sur les échanges commerciaux avec l'exemple de la Birmanie.

Cette étude nous permet de démontrer l'impact considérable des sanctions internationales sur le Monde maritime et la nécessaire mise en place par l'ensemble des opérateurs de procédures de mise en conformité.

Mots clés : sanctions, commerce maritime, transport maritime, international, restriction...

*

The 90s are considered as the « decade of sanctions ». Indeed, economic sanctions are more numerous and complex. Economic actors must consider these new restrictive measures. The work presented in this thesis concerns the study of international sanctions on the maritime trade.

We will analyze in the first part of this work the implementation of international sanctions by studying their classification, their objectives and regulatory framework. Indeed, it seems essential to understand the essential elements of the sanction. The second part of the work deals with the effects of international sanctions on maritime trade. Our study will focus on the impact of sanctions for maritime professional and for the third parties in transport operations. Finally, we will analyze the effects of sanctions on trade with the example of Burma.

This study will demonstrate the impact of international sanctions on the maritime transport and the necessary implementation by all operators of compliance procedures.

Keys words : sanctions, maritime, trade, maritime transport, international, limitation...