



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
ET DE LA MODERNISATION

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sous-direction de la Formation et des Concours

Bureau des concours et examens professionnels
RH4B

**CONCOURS INTERNE POUR L'ACCÈS A L'EMPLOI DE SECRETAIRE
DES AFFAIRES ETRANGÈRES
(CADRE ORIENT)
AU TITRE DE L'ANNÉE 2022**

ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ

Mercredi 22 septembre 2021

QUESTIONS INTERNATIONALES

Rédaction d'une note à partir d'un dossier relatif aux questions internationales

Durée totale de l'épreuve : 4 heures
Coefficient : 4


SUJET AU VERSO :

SUJET

Vous êtes rédacteur en charge des sanctions au sein de la Direction des Nations Unies, des Organisations Internationales, de la Francophonie et des Droits de l'Homme (NUOI). Le Ministre participera dans quelques jours à une réunion sur la Birmanie au Conseil de sécurité des Nations Unies, au cours de laquelle sera abordée la question de la création d'un régime de sanctions concernant la Birmanie.

Il vous est demandé de rédiger une note qui présente de manière synthétique les sanctions internationales et leurs enjeux et qui en dresse le bilan. Vous proposerez également des éléments de position en vue de cette réunion.

Ce dossier comporte 80 pages (page de garde, sujet et sommaire non compris)

SOMMAIRE

- 1) Article 41 de la Charte des Nations Unies (1 page)
- 2) Article des *Cahiers du CAPS* « Les sanctions internationales sont-elles efficaces ? », avril 2012 (6 pages)
- 3) Arrêté du 1^{er} février 2021 en matière de gel des avoirs (3 pages)
- 4) Article *Le Monde* du 22 juin 2021 « L'Union européenne s'accorde sur de lourdes sanctions contre la Biélorussie » (2 pages)
- 5) Lettre ouverte de 403 organisations de la société civile du Myanmar du 20 avril 2021 (2 pages)
- 6) Article *New York Times* du 22 avril 2021 « Chevron Lobbies to Head Off New Sanctions on Myanmar » (5 pages)
- 7) Article *Le Monde* du 11 juin 2021 « La Chine veut contrer les sanctions occidentales » (2 pages)
- 8) Décision du Tribunal de l'UE concernant Aicha Kadhafi du 21 avril 2021, extraits (19 pages)
- 9) Article *Le Monde* du 11 décembre 2020 « Divisés, les Vingt-Sept adoptent des sanctions minimales contre la Turquie » (2 pages)
- 10) Article du *Center for a New American Security* « Spotlight on Venezuela » (1er juin 2021) (6 pages)
- 11) Article de *Toute l'Europe.eu* « Loi Magnitsky européenne : un nouveau régime de sanctions contre les violations des droits de l'homme dans le monde » du 3 mars 2021 (2 pages)
- 12) Tribune des ONG « Les humanitaires doivent bénéficier de mesures d'exemption dans l'application des lois antiterroristes ». *Le Monde* 15 décembre 2020 (3 pages)
- 13) Résolution de l'AGNU « Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique » (2 pages)
- 14) Extraits du site du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne (4 pages)
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/different-types/>;
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>
- 15) Extrait du site du Service européen pour l'action extérieure « Iran and the EU » (2 pages)
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/2281/Iran%20and%20the%20EU
- 16) Extrait du site UN News : « UN sanctions: what they are, how they work, and who uses them » (2 pages)
<https://news.un.org/en/story/2016/05/528382-un-sanctions-what-they-are-how-they-work-and-who-uses-them>
- 17) Article *Toute l'Europe* « Extraterritorialité du droit américain » (3 pages)
<https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/extraterritorialite-du-droit-americain-l-europe-face-aux-etats-unis/>
- 18) Extrait du site Coordination Sud « Protection de l'espace humanitaire : les ONG attendent des mesures » (14 décembre 2020) (3 pages)
- 19) Communiqué de presse Conseil de l'UE (21 juin 2021) (2 pages)
<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/21/myanmar-burma-third-round-of-eu-sanctions-over-the-military-coup-and-subsequent-repression/>
- 20) Règlement du Conseil du 2 mai 2013 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre du Myanmar/de la Birmanie (7 pages)
- 21) « La Birmanie, un pays en crise », entretien avec Sophie Boisseau du Rocher, chercheuse associée au Centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), *Institut d'Etudes de Géopolitique Appliquée*, Avril 2021. (Extraits) (3 pages)

Document 1

LA CHARTE DES NATIONS UNIES

CHAPITRE VII

CHAPITRE VII : ACTION EN CAS DE MENACE CONTRE LA PAIX, DE RUPTURE DE LA PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas 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. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Document 2

Les sanctions internationales sont-elles efficaces ?

Article des Cahiers du Centre d'analyse et de prospective stratégique (CAPS), par Emmanuel Lebrun-Damiens et Patrick Allard – Avril 2012

La normalisation des sanctions dans le spectre des outils diplomatiques.

Un recours croissant aux sanctions.

Le XX^{ème} siècle a vu une utilisation croissante des sanctions internationales¹, notamment depuis la fin de la guerre froide. Les Etats (à commencer par les Etats-Unis) en ont multiplié l'usage dans les années 50. Les Nations Unies, qui n'en avaient mis en œuvre qu'à deux reprises pendant la guerre froide², y ont désormais régulièrement recours, sur la base de l'article 41 (chapitre VII) de la Charte. L'Union européenne, par la mise en œuvre des sanctions onusiennes et la mise en place de régimes autonomes, en a fait un moyen d'affirmation de sa politique extérieure. Enfin, des organisations régionales comme l'Union africaine, la Ligue arabe, l'Organisation des Etats américains et le Commonwealth ne rechignent pas à en faire usage.

Le concept de sanctions englobe des mesures de nature différente : restrictions commerciales (contre les importations et/ou les exportations, en premier lieu en matière d'armement et autres matériels sensibles), sanctions financières (gel des avoirs d'entités ou de personnes physiques), remise en cause de l'aide publique au développement ou encore interdictions de voyager (plus symboliques en apparence mais qui ont également pour effet d'entraver les activités des personnes ou entités visées). Selon les cas, les sanctions sont prises à l'encontre de pays, d'entités infra-étatiques (groupes insurrectionnels ou terroristes), de personnes morales (entreprises, institutions financières, associations) ou d'individus. Elles ont pour objectif d'obtenir la modification d'un comportement : mettre fin à l'agression d'un pays tiers, à un programme d'armement, à des activités terroristes, à des violations des droits de l'Homme ou de la règle démocratique (retour à la démocratie après un coup d'Etat). Elles servent alors à envoyer un message politique, à destination du pays visé (prouver sa détermination), à d'autres pays (mesure d'exemple) ainsi qu'à sa propre population (montrer que l'on réagit face à une situation inacceptable, plus par refus de cautionner que par réel espoir que les sanctions changent quoi que ce soit à la situation ; voir l'embargo sur les armes à l'encontre de la Chine après le massacre de Tiananmen). Un gouvernement peut être visé de façon indirecte (exemple des sanctions américaines contre des entreprises russes et chinoises). Les sanctions sont devenues un outil essentiel de la lutte anti-terroriste, avant même les attentats du 11 septembre 2001 (sanctions onusiennes contre la Libye de 1992 à 2003). Plus de 500 personnes sont aujourd'hui visées par les régimes de sanctions contre Al Qaeda et contre les Talibans. La fréquente utilisation des sanctions vient du faible nombre d'alternatives, lorsque la médiation

¹ Les sanctions considérées ici sont celles utilisées par les Etats, les organisations régionales et la communauté internationale comme instrument de diplomatie internationale. Sont exclues les sanctions dans le domaine commercial (qui visent à modifier un comportement d'un Etat ou d'une entité jugé nuisible aux intérêts commerciaux de l'Etat qui les met en œuvre) ou encore celles prévues par l'UE dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance ou le traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance.

² A l'encontre de la Rhodésie du Sud (1966) et de l'Afrique du Sud (1977).

ou les pressions politiques n'aboutissent pas immédiatement et que le recours à la force n'est pas envisagé ou possible (Al Qaeda). Bien que peu populaires en dehors du P3, les sanctions multilatérales ne rencontrent pas la même hostilité que le recours à l'intervention armée. Elles peuvent même être une alternative à la guerre, comme l'a montré l'exemple irakien : l'absence d'armes de destruction massive au moment de l'intervention américaine est venue prouver que, couplées aux inspections intrusives, les sanctions avaient été efficaces.

L'efficacité des sanctions

L'efficacité des sanctions est difficilement mesurable, dans la mesure où l'objectif final n'est pas toujours clairement défini (retarder ou limiter l'acquisition de la force nucléaire est déjà une forme de succès, même si l'objectif affiché était d'empêcher celle-ci) ou peut varier dans le temps et selon les acteurs (dans les années 90, les présidents Bush et Clinton ont successivement indiqué que les sanctions contre l'Irak, prises sur le fondement du désarmement et de la non-prolifération, ne seraient pas levées tant que Saddam Hussein se maintiendrait au pouvoir). Par ailleurs, il est difficile de distinguer dans un succès diplomatique la part qui revient aux sanctions de celle des autres outils utilisés (les sanctions sont d'ailleurs d'autant plus efficaces qu'elles sont couplées à d'autres mesures). Dans son examen de 204 régimes de sanctions économiques de 1914 à 2007 (la plupart unilatéraux), le Peterson Institute for International Economics estime que celles-ci ont joué un rôle dans la réalisation de l'objectif affiché dans 34% des cas. Selon une étude de George A. Lopez et David Cortright (2002) sur les régimes de sanctions de l'ONU, les sanctions ont contribué à atteindre l'objectif recherché par le Conseil de sécurité dans 6 des 18 cas étudiés (Irak, Bosnie, Libye, Sierra Leone, Angola, Libéria). Selon ce qu'il est convenu d'appeler le « paradoxe des sanctions », celles-ci sont d'autant plus efficaces que les pays à l'origine et à destination des sanctions entretiennent des relations étroites, notamment en matière commerciale et de développement. Un régime isolé ou autarcique a une plus forte capacité de résistance qu'une économie ouverte, même si elle est rarement totale (une ouverture même modeste peut être cruciale à la survie d'un régime, par exemple quand elle concerne le secteur énergétique). Les sanctions, quand elles ne parviennent pas à faire plier les dirigeants du pays visé, peuvent entraîner à terme son isolement, au prix d'un appauvrissement. L'autarcie peut donc autant être la conséquence de sanctions inefficaces que la cause de l'inefficacité des sanctions. La libéralisation des échanges tend à limiter l'efficacité des sanctions commerciales unilatérales, en permettant aux pays sanctionnés de trouver d'autres fournisseurs et débouchés. Néanmoins, cette règle n'est pas générale non plus, du fait de la concentration de la production de certains biens et services (haute technologie, armement, financement, services bancaires et d'assurance) ou du poids prépondérant de certains secteurs dans les débouchés commerciaux d'un pays (ventes de pétrole et de gaz par exemple). Les sanctions unilatérales nécessitent donc un examen au cas par cas pour évaluer leur potentiel. La mondialisation financière a renforcé l'efficacité d'autres types de sanctions, comme les gels d'avoirs (blocage de transactions financières, restrictions sur certaines banques ou sur l'accès aux services d'assurance). Un dernier critère de succès identifié par la recherche universitaire est la limitation du coût des sanctions pour l'économie des pays qui les mettent en œuvre. Contrairement à l'intervention armée, dont le coût est réparti sur l'ensemble des ressources publiques, le coût des sanctions est concentré sur les entreprises qui réalisent le commerce affecté. Celui-ci doit rester soutenable si on ne veut pas avoir à diluer d'emblée ou à alléger en cours de route les mesures prises. Les sanctions concentrées sur un secteur particulier présentent le risque de lever des groupes d'intérêts contre leur maintien dans la durée. Les sanctions universelles présentent l'avantage, par rapport aux sanctions autonomes de toucher l'ensemble

des entreprises mondiales (sous réserve de leur bonne mise en œuvre) par rapport aux sanctions autonomes qui distordent la compétition commerciale internationale. La difficulté à mesurer la valeur de l'objectif de sécurité recherché par les sanctions (quel serait le coût pour la France d'un Iran nucléaire ?) donne d'autant plus de poids aux mises en garde du monde industriel. Dans le même temps, l'impact réel des sanctions sur notre économie fait insuffisamment l'objet d'une évaluation ex-post. Le renforcement du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des sanctions. Des progrès importants ont été permis par l'attention portée au Conseil de sécurité à partir du milieu des années 90 à la question du contrôle de la mise en œuvre des sanctions, notamment par la nomination de groupes d'experts indépendants émettant des rapports sur les conditions d'application des régimes de sanctions. L'indépendance de ce système est aujourd'hui mise à mal dans les dossiers les plus sensibles (Iran, Corée du Nord), notamment par la politique de Pékin et Moscou : instrumentalisation de la nationalité des experts, refus de publication des rapports, à quoi s'ajoute une contrainte budgétaire croissante. Par ailleurs, les textes des résolutions ont gagné en précision, notamment concernant les embargos sur les armes. Les casques bleus ont aussi été mis à contribution pour contrôler le respect des régimes de sanctions (études de cas individuels, information sur les tentatives observées de violations des sanctions et de mise en place de circuits de contournement) et apporter une assistance aux Etats dans leur mise en œuvre. De nombreux Etats ont également renforcé leur droit commercial pour permettre un meilleur contrôle des exportations et des importations (l'UE en a fait une condition d'admission de ses nouveaux membres). La question de la mise en œuvre reste néanmoins très présente, notamment pour les sanctions décidées par certaines organisations régionales (les annonces de sanctions prises par la ligue arabe à l'encontre de la Syrie sont restées en bonne part lettre morte). Tout comme la force armée, l'usage des sanctions demande le développement de certaines capacités, longues à mettre en place. Remise en cause et mutations.

La préoccupation humanitaire

Le bilan humain catastrophique des sanctions générales imposées contre l'Irak dans les années 90 (embargo sur les exportations de pétrole et interdiction du commerce et de l'investissement), même après la mise en place du très imparfait programme « pétrole contre nourriture », a conduit le Conseil de sécurité à renoncer aux embargos commerciaux généraux, tels qu'il en avait également mis en place pour la Yougoslavie (1992) et Haïti (1994). Les sanctions sont désormais limitées à certains biens ou ciblées sur des personnes et des entités (sanctions intelligentes) : embargos sur les armes, boycott de certains biens (diamants, pétrole, bois précieux), sanctions financières (gels d'avoirs), interdictions de ventes de certains biens de luxe, interdictions de voyager ou encore sanctions diplomatiques (suspension du statut de membre d'organisations internationales ou régionales, exclusion de certains sommets politiques). Les régimes de sanctions prévoient des exemptions visant à répondre aux besoins essentiels des personnes visées (exceptions faites dans les gels d'avoirs pour les frais de santé par exemple).

Néanmoins, la nécessité d'obtenir rapidement des résultats continue d'exercer une pression en faveur de sanctions générales, par le biais de mesures unilatérales et régionales coordonnées, à défaut d'obtenir un consensus multilatéral. L'objectif est d'assécher financièrement un régime (comme dans les cas ivoirien et libyen en 2011) ou de nuire à ses principaux secteurs économiques (embargo sur les importations pétrolières en provenance d'Iran par l'Union européenne, l'Australie, le Japon, la Corée du Nord et les Etats-Unis indirectement par le biais de sanctions financières). De telles mesures, qui affectent notamment les recettes budgétaires

d'un régime, ont inévitablement des conséquences sur l'ensemble de l'économie et sur le niveau de vie des habitants. Le pari est de saper le soutien au régime en espérant que la population le rendra responsable de son appauvrissement. Mais force est de constater que, face à des objectifs ambitieux, obtenir gain de cause en ne touchant que les responsables politiques et en épargnant la population n'est pas toujours possible, *a fortiori* lorsque le temps presse.

L'encadrement par le juge.

Les sanctions internationales sont un instrument de défense de la sécurité nationale et collective. Elles ne s'inscrivent pas dans la logique des instruments du maintien de l'ordre ou des sanctions pénales intérieures. Elles posent néanmoins des questions de respect des droits de la défense, du droit de propriété ainsi que de degré de motivation individuelle. Le juge de l'Union européenne a considéré dans le cas des sanctions onusiennes que le fait qu'elles soient décidées par application de résolutions du Conseil de sécurité ne leur octroie pas d'immunité juridictionnelle en ce qui concerne leur mise en œuvre. C'est ainsi qu'au gré des contestations (depuis quelques années devant le juge de l'Union européenne et prochainement à la Cour européenne des droits de l'Homme), un cadre jurisprudentiel est en cours de définition. Cette évolution souligne la nécessité d'inscrire les sanctions dans une logique conservatoire, donc réversible (et non à visée punitive) et a déjà conduit à l'évolution des procédures (création par exemple d'un médiateur onusien pour les sanctions contre Al-Qaeda, renforcement des garanties de procédure pour les régimes européens). Cet encadrement par le juge, qui concernait au début principalement les sanctions individuelles anti-terroristes par le biais de leurs mesures d'application européennes, s'étend désormais aux régimes de sanctions autonomes européens visant des pays (trois-quarts des recours encourus). L'ensemble des régimes de sanctions seront peu à peu affectés par ce renforcement des conditions juridiques de mise en œuvre des sanctions. Ces mutations qui ont marqué les régimes de sanctions depuis la fin des années 1990, et dont on ne connaît pas encore le point d'aboutissement, posent la question de l'efficacité à long terme de cet instrument devenu central dans les relations internationales. En d'autres termes, les préoccupations louables et souhaitables en matière humanitaire et de droits de l'Homme risquent-elles d'affecter l'efficacité des sanctions ?

Le défi : préserver l'efficacité des sanctions dans ce nouveau contexte

Les moyens de rendre les sanctions plus efficaces sont de plusieurs ordres :

- Mieux calibrer les sanctions en fonction du contexte et des objectifs

Parce qu'elles sont devenues un instrument d'usage courant, les sanctions acquièrent une certaine automaticité dans leur mise en œuvre. L'ordre dans lequel les mesures restrictives sont utilisées se systématisent. Les auteurs des régimes tendent à plaquer les mêmes outils sur des situations différentes. Ce phénomène est renforcé par la nécessité d'agir vite, dans un contexte de négociation contraint (la « fenêtre de tir » où le consensus se fait sur la nécessité de prendre des sanctions est souvent éphémère) et stéréotypé (acceptabilité internationale relative de chaque type de sanctions). L'objectif recherché et les caractéristiques du pays visé sont pourtant essentiels dans la définition, au cas par cas, des régimes de sanctions. Les caractéristiques des échanges commerciaux (degré d'ouverture de l'économie, concentration éventuelle de ses importations et exportations sur un secteur particulier, recours au crédit international), l'existence d'une contestation interne (qui peut éviter que les sanctions n'entraînent un réflexe unitaire nationaliste), le poids relatif de certains groupes d'intérêts (armée, élites, secteur

économique) et les conséquences directes et indirectes sur notre propre économie et celles de nos partenaires et alliés sont autant de facteurs à prendre en compte et qui nécessitent une analyse fine. Celle-ci est complexe, et nécessite de recourir à des scénarios. Un travail de veille pour les différents pays susceptibles d'être mis sous sanction dans un futur proche pourrait permettre une meilleure définition des régimes de sanction lorsque ceux-ci sont décidés par l'autorité politique.

- Clarifier les objectifs pour sortir de toute logique punitive.

Les sanctions doivent rester un outil incitatif et/ou dissuasif et non être utilisées à des fins punitives. Elles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont associées à des demandes précises (retour à la démocratie, renoncement à un programme d'armement...), transmises clairement au gouvernement visé et connues de sa population. Il doit être perçu que les sanctions seront levées une fois l'objectif initial atteint (réversibilité) et que la voie d'une sortie de crise reste ouverte (double approche). Sauf évolution du contexte, l'objectif affiché ne devrait pas changer en cours de route, sauf à décourager tout comportement coopératif du pays visé. Tout ceci nécessite le maintien d'un dialogue politique avec le gouvernement ciblé, chose d'autant plus difficile que le contexte est par évidence conflictuel entre les pays à l'origine et à destination des sanctions.

- Envisager le calendrier des sanctions de façon stratégique

Ces précédents points tendent à privilégier une démarche par étapes, avec des renforcements successifs des sanctions selon l'évolution du contexte et les réactions du pays visé. Cette démarche progressive, la plus fréquente aujourd'hui, permet de mieux calibrer les sanctions à l'objectif recherché, de cibler les principaux responsables et de maintenir dans la durée le consensus diplomatique autour des mesures restrictives mises en place. Toutefois, certaines voix divergent sur l'opportunité d'une telle stratégie. Selon le Peterson Institute of Economics, les processus progressifs permettent aux régimes visés d'adapter progressivement les moyens de contournement des sanctions. Chaque « train de sanctions » offrirait par ailleurs autant d'opportunités pour le régime visé de renforcer les sentiments nationalistes. Le calendrier des sanctions doit donc être envisagé de façon stratégique, au même titre que le type de sanctions choisies. Les possibles effets pervers d'une démarche par étapes doivent être considérés, afin de les prévenir, au moyen d'une prise en compte de l'évolution du contexte local.

- Associer des mesures incitatives

Selon les évaluations faites par le Peterson Institute of Economics, les effets économiques des sanctions sont généralement mesurés. L'impact moyen des sanctions prises entre 1987 et 2005 (bilatérales et multilatérales) sur le PIB des pays visés est estimé à 5% (et même 3,3% si on fait exception du cas très atypique de l'Irak, à qui les sanctions ont coûté un quart de son PIB, en partie du fait de la résorption des dépenses militaires). Ceci s'explique à la fois par une autolimitation par les auteurs des sanctions (crainte des conséquences humanitaires), par les difficultés de mise en œuvre et par la capacité d'adaptation des pays sanctionnés. Dans ces conditions, un moyen d'augmenter le coût de la résistance du pays sanctionné est l'association de mesures incitatives, par exemple des promesses d'aide au développement et de débouchés commerciaux. C'était le sens des propositions faites par l'E3+3 à l'Iran en juin 2008, rappelées en annexe de la résolution 1929 (2010). Mais l'Iran les a repoussées, sans doute en raison des enjeux sécuritaires et géopolitiques attachés par les dirigeants iraniens à la poursuite du programme nucléaire.

- La nécessité d'adapter le cadre juridique et administratif.

- o Par la prise en compte de l'impact pour notre économie :

Quel que soit l'enjeu sécuritaire à l'origine des sanctions, dont le risque de matérialisation est souvent éloigné dans le temps, le coût économique immédiat ou certain des sanctions doit rester soutenable pour chaque pays qui les met en œuvre. Il est rationnel de chercher à maximiser l'effet des sanctions en minimisant les effets négatifs pour sa propre économie. Préserver ses intérêts est d'ailleurs une condition pour pouvoir, le cas échéant, inscrire les sanctions dans la durée. Cela passe par exemple par la prise en compte, dès la définition des régimes de sanction, des risques de concurrence (voir un secteur économique du pays visé pris par des sociétés d'un pays tiers). La question se pose en priorité dans le cas des sanctions unilatérales, mais ne devrait pas être totalement ignorée dans le contexte des sanctions multilatérales, étant donné les zones d'ombres inévitables dans leur mise en œuvre.

- o Par le pilotage interministériel :

En se diversifiant, les sanctions touchent à un nombre croissant de secteurs économiques. Le renforcement du contrôle implique de plus en plus d'acteurs (douanes, Trésor, contrôle bancaire et des assurances, police, gendarmerie, renseignement intérieur et extérieur) et d'activités (commerce international de biens mais aussi de services, services bancaires, assurances, investissements, services maritimes, ravitaillement). Cette évolution rapide appelle à une adaptation continue de l'administration, dans la prise de décision dans le travail préparatoire aux sanctions (envoi des instructions à New York et Bruxelles) ainsi que dans la coordination interministérielle (nécessité d'une vue d'ensemble de la mise en œuvre des sanctions au niveau national). Elle nécessite le développement dans l'ensemble des administrations concernées d'une culture de « sécurité nationale », qui ne peut en matière de sanctions rester l'apanage des ministères des affaires étrangères et de la défense. La proximité des sanctions avec le domaine pénal nécessite également un dialogue avec le juge, à la fois pour que les éventuels crimes à l'origine des sanctions ne restent pas impunis au moment de leur levée, et pour décider de la réaffectation des avoirs gelés.

Document 4

L'Union européenne s'accorde sur de lourdes sanctions contre la Biélorussie

Des secteurs-clés de l'économie biélorusse, comme la potasse, le tabac ou bien encore les produits pétroliers raffinés, sont ciblés. Ces sanctions économiques, rarement utilisées, devraient être ratifiées lors du Conseil européen des 24 et 25 juin.

Par [Jean-Pierre Stroobants \(Bruxelles, bureau européen\)](#) Publié le 22 juin à 11h52

Soixante-dix-huit personnalités, huit entités et sept secteurs économiques visés : l'Union européenne (UE) voulait sanctionner lourdement le régime biélorusse, lundi 21 juin à Luxembourg. Les ministres des affaires étrangères réunis ont donc approuvé des mesures qui tranchent avec celles, hésitantes, qui ont frappé le dirigeant Alexandre Loukachenko depuis plus de vingt ans. Jusqu'ici, ces décisions, pour l'essentiel, marquaient une désapprobation à l'égard de la brutalité de son régime et de la répression qu'il organisait mais ne l'affectaient pas réellement, pas plus que son entourage.

Le président et 86 autres personnes avaient été ciblés par l'UE [au cours des dernières années](#). Cette fois, un de ses fils, Dmitri, une de ses belles-filles, Lilia, trois hommes d'affaires (dont un Russe) ainsi que les ministres de la défense et des transports, Viktor Khrenine et Alexeï Avramenko, seront ajoutés à cette liste. Tous sont interdits de séjour dans l'Union et les avoirs qu'ils y possèdent, le cas échéant, seront saisis.

Peu de temps après les annonces européennes, les Etats-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne annonçaient également des sanctions contre des responsables biélorusses. [Washington](#) vise une porte-parole d'Alexandre Loukachenko, le chef de ses services de renseignement, le président de la Chambre haute du Parlement de Minsk et, au total, 155 personnalités frappées par des restrictions de visa.

Potasse, armes, tabac

Les sanctions économiques européennes, ciblant des secteurs-clés, devraient, elles, être officialisées à la fin de la semaine, lors du Conseil européen des 24 et 25 juin. Assez rarement utilisées, même si elles figurent dans l'arsenal européen, elles visent à amener le régime à arrêter la répression et à se démocratiser. A moins qu'elles ne rapprochent davantage M. Loukachenko de son protecteur russe. « *Nous faisons le pari d'augmenter le coût de la répression que le dirigeant biélorusse inflige à son peuple. Et donc, aussi, le coût pour ceux qui voudraient l'aider, en s'associant à lui* », explique une source diplomatique.

Prudents, adeptes en 2004, 2006 et 2013 de mesures de rétorsion [biffées par la suite en 2016](#), les Européens ont considéré que, cette fois, le contexte avait vraiment changé. [L'acte de piraterie aérienne commis le 23 mai](#), lorsque les autorités biélorusses ont forcé un avion de la compagnie Ryanair reliant la Grèce à la Lituanie à atterrir à Minsk, ne pouvait, de l'avis de beaucoup, qu'être clairement sanctionné. Prétendant une alerte à la bombe, les responsables biélorusses avaient mis la main sur le jeune opposant [Roman Protassevitch](#) et son amie Sofia Sapega, emprisonnés depuis.

« *C'était une atteinte évidente à la sécurité aérienne et à la souveraineté de l'Europe en général* », commentait un diplomate balte avant la réunion. « *Les mesures adoptées vont*

affecter massivement la Biélorussie ainsi que les revenus de l'Etat, et donc les fonds dont dépendent Loukachenko et son régime », se réjouissait pour sa part Heiko Maas, le chef de la diplomatie allemande.

Le secteur de la potasse – les engrais à base de potasse rapportent annuellement quelque 2,3 milliards d'euros au pays – devrait être affecté par les mesures qu'entérineront les chefs d'Etat. L'embargo sur les armes – y compris pour la chasse – à destination de Minsk sera renforcé, comme le transfert de technologies de surveillance. Les opérateurs du secteur financier et des assurances se verront interdire l'offre de services d'investissement ou la conclusion de prêts avec le gouvernement, la Banque centrale ou des entreprises d'Etat biélorusses. L'UE tentera aussi de couper le robinet des fonds qui pourraient alimenter le régime via les banques multilatérales de développement.

Les produits d'exportation pour les usines de tabac seront interdits. Une manière de lutter contre le trafic de cigarettes à grande échelle, organisé et contrôlé par des proches de M. Loukachenko. Fabriquées en Biélorussie et exportées clandestinement vers l'Union européenne, ces cigarettes fournissent une importante source de revenus aux dirigeants du pays alors que l'économie stagne.

Soutien aux opposants

Principales ressources à l'exportation, les produits pétroliers raffinés, qui ont rapporté 5,45 milliards d'euros à la Biélorussie en 2019, seront aussi visés par les sanctions européennes. Les pipelines transportant du brut russe vers l'Allemagne et l'Europe centrale ne devraient, en revanche, pas être affectés. Pas plus que le transit du gaz russe : manifestement, Berlin et d'autres capitales ne voulaient pas mêler les questions russe et biélorusse, même si Moscou est le principal soutien d'Alexandre Loukachenko.

Lundi, les ministres des affaires étrangères ont reçu l'opposante biélorusse [Svetlana Tsikhanovskaïa](#), arrivée de Vilnius, la capitale lituanienne, où elle vit en exil. Ils lui ont répété leur soutien, promis d'aider la société civile en facilitant l'octroi de visas à ceux qui voudraient quitter le pays. Les opposants privés de travail et leur famille devraient aussi recevoir un soutien financier. La Commission de Bruxelles promet, elle, 3 milliards d'euros au pays. A condition qu'il se démocratise.

Preuve, toutefois, qu'au-delà des condamnations et de la réaffirmation des principes, les intérêts économiques sont souvent prépondérants, l'Autriche, deuxième plus gros investisseur en Biélorussie après la Russie, bloquait jusque récemment le projet de sanctions. Afin, notamment, de préserver son secteur bancaire, qui exerce une position dominante sur le marché biélorusse. Le tout sous couvert d'une prétendue volonté de ne pas renvoyer davantage le pays dans la « *sphère d'influence* » de Moscou. Le ministre Alexander Schallenberg s'est toutefois rangé, lundi, à la décision unanime de ses collègues.

La Lituanie, qui a accueilli de nombreux Biélorusses, a, elle, un autre souci et pourrait réclamer une aide européenne pour le renforcement du contrôle de sa frontière avec la Biélorussie, par laquelle quelque 400 réfugiés irakiens sont arrivés au cours des dernières semaines. Soit trois fois plus que pour toute l'année 2020. Le phénomène s'apparente, selon les autorités du pays, à une tentative de déstabilisation. En 2015-2016, la Finlande avait vécu une situation semblable et avait rapidement montré du doigt la Russie, accusée d'utiliser la migration comme un instrument de sa guerre hybride contre l'Ouest.

Document 5

Lettre ouverte de 403 organisations de la société civile du Myanmar à Total et Chevron – 20 avril 2021

Total et Chevron doivent cesser leur versement de revenus à la junte militaire

Lettre ouverte de 403 organisations de la société civile (OSC) du Myanmar

A l'attention de Patrick Pouyanné, Président du conseil et directeur général de Total, et de Michael Wirth, Président du conseil et directeur général de Chevron

Objet: Total et Chevron doivent cesser leur versement de revenus à la junte militaire

Messieurs Patrick Pouyanné et Michael Wirth,

Nous – 403 organisations de la société civile du Myanmar – vous écrivons en relevant votre absence de réponse à notre lettre du 24 février, adressée à la joint-venture entre Total et Chevron, dans laquelle nous vous demandions d'arrêter de verser des revenus à la junte militaire. Depuis cette date, Total a continué à autoriser des versements provenant de l'acheteur thaïlandais PTT au profit de comptes contrôlés par la junte militaire, et a aussi publié une déclaration arguant qu'il lui incombait de payer des taxes et de fournir uniquement des paiements en nature. Total s'est également réfugié derrière les conséquences humanitaires qu'engendrerait un arrêt de la production, alors même que personne ne le lui avait demandé. Dans le même temps, plus de 700 d'entre nous ont été tués, et plus de 3000 d'entre nous ont été détenus arbitrairement, alors que l'armée continue de commettre des atrocités de masse à travers le pays. Chevron, quant à lui, est resté muet.

Lorsque le régime militaire a mené son coup d'Etat le 1er février, il a essayé de s'accaparer illégalement les pouvoirs de l'Etat, dont les institutions desquelles dépend le partenaire de votre coentreprise, la Myanma Oil and Gas Enterprise (MOGE), à savoir un des services relevant du Ministère de l'Electricité et de l'Energie. Bien que la junte n'ait pas été reconnue comme étant le gouvernement du Myanmar, elle a bel et bien pris le contrôle de tous les comptes bancaires gouvernementaux. Vous le savez pertinemment, et malgré cela, vous continuez à leur verser des centaines de millions de dollars. Vous savez que la junte utilisera ces fonds pour se procurer des armes et mener des opérations brutales qui nous tuent quotidiennement, comme elle l'a fait depuis que vous vous êtes associés en 1992, juste après leur précédent coup d'Etat.

Contrairement aux déclarations de votre compagnie, qui maintient que vous n'octroyez que des versements en nature, Total continue de remettre des factures à PTT, relai de la MOGE, tout en sachant que les comptes bancaires de la MOGE ont été illégalement saisis par la junte militaire. Total et Chevron paient des royalties en espèces et ont validé la distribution de dividendes de la Moattamma Gas Transportation Company à hauteur de 41 millions de dollars en 2017-2018. Total a par ailleurs rapporté à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) avoir fourni à la MOGE des paiements en espèces relatifs au projet Yadana à hauteur de 259 millions de dollars. Tout cela est contraire aux prétentions selon lesquelles vous êtes essentiellement des spectateurs impuissants.

Total a déclaré devoir verser des recettes fiscales à la junte militaire en vertu de la loi nationale du Myanmar, faisant fi du fait qu'elle n'était qu'une « protection » pour un gang armé. Les recettes fiscales de vos compagnies reviennent au Ministère des Finances, de la Planification et

l'Industrie (MOFPI); le ministre du MOFPI, U Soe Win, a été arbitrairement arrêté le 1^{er} février, tandis que la junte a nommé Win Shein à sa place, ce dernier contrevenant à l'article 170 du Code pénal du Myanmar (usurpation d'identité d'un fonctionnaire) ainsi que l'article 171 (port d'un costume d'agent public). Vos paiements, qu'il s'agisse de taxes ou de revenus, sont illégaux au regard d'une multitude de lois du Myanmar (notamment l'article 405 du Code pénal ainsi que la loi anti-corruption).

Total a également déclaré continuer sa production pour des raisons humanitaires et ne pas pouvoir l'arrêter. Mais nous ne vous avons jamais demandé de cesser la production. Pourtant, vos compagnies se cachent derrière ce prétexte fallacieux pour ignorer nos appels pour que vous arrêtiez de soutenir financièrement l'armée. La production ne cesserait que si l'armée le décide, ce que nous pensons peu probable compte tenu du fait que le Myanmar exporte la quasi totalité de son gaz vers la Thaïlande et la Chine et qu'elle doit maintenir de bonnes relations avec ces pays. Dans tous les cas, nous nous risquons à des coupures de courant pour un avenir sans oppression de la part d'une armée qui nous a fait grâce d'un système de santé classé à la dernière place mondiale. Vous suggérez que l'arrêt de la production bouleverserait notre quotidien, sans tenir compte du fait que le coup d'Etat l'a déjà fait. Nous avons besoin que vous cessiez de faire de ce chaos notre avenir à travers votre soutien au régime militaire, un soutien tel que celui apporté par Total et Chevron dans les années 2000 lorsque vous avez réussi à faire pression pour obtenir des exemptions sur les sanctions.

Nous remarquons que vous êtes soucieux de la sécurité de votre personnel. Vos employés sont nos frères et soeurs et beaucoup d'entre eux nous ont rejoints dans la lutte contre la junte militaire. Ils veulent des mesures tangibles de Total et de ses partenaires dans la joint-venture. Tous les jours, nous risquons d'être arrêtés, torturés et tués à nos domiciles. La poursuite de votre soutien financier à l'armée alimente l'insécurité de toutes et de tous.

Quelles que puissent être la légalité et la logistique liées à la cessation des paiements, l'inquiétude principale de votre compagnie devrait être la responsabilité qui vous incombe de respecter les droits humains et d'éviter de contribuer à la commission de crimes contre l'Humanité. Nous sommes confrontés à l'armée tous les jours et nous savons que nous sortirons vainqueurs de cette révolution. Votre compagnie doit arrêter de saper notre combat pour la justice et pour un avenir, tant pour nous-mêmes que pour nos enfants.

Nous vous appelons à :

- **diriger tous les paiements de revenus vers des comptes protégés, jusqu'à ce qu'un gouvernement légitime et démocratique puisse prendre le pouvoir ;**
- **soutenir des sanctions ciblées contre la MOGE plutôt que de faire pression pour l'obtention d'exemptions, comme vous avez pu le faire par le passé.**

Document 6

Article du New York Times, 22 avril 2021

Chevron Lobbies to Head Off New Sanctions on Myanmar

The oil company is arguing against efforts to restrict its involvement in a gas operation in Myanmar that provides funding for the junta there.

Chevron, the United States' second-largest oil and gas producer, has a long history of investing heavily in Washington influence. Credit: Jonathan Bachman/Reuters

By [Kenneth P. Vogel](#) and [Lara Jakes](#)

Published April 22, 2021 Updated May 14, 2021

WASHINGTON — The [Myanmar military's coup](#) and brutal crackdown on dissent have left it with few allies in the West. But one of the most sophisticated corporate lobbying operations in Washington has mobilized to head off intensifying pressure on the Biden administration to impose broad sanctions against the state-owned oil and gas company helping to finance the junta.

Chevron has dispatched lobbyists — including some former federal government officials, one of whom appears to have left the State Department just last month — to agencies including the State Department and key congressional offices to warn against any sanctions that might disrupt its operations in [Myanmar](#), according to four people familiar with the lobbying.

The California-based oil and gas giant says sanctions could endanger the long-term viability of a big Myanmar gas field in which it is a partner, risk worsening a humanitarian crisis for people who rely on the operation for power and expose the company's employees to criminal charges.

Chevron, the second-largest oil and gas producer in the United States, has a longstanding relationship with Myanmar Oil and Gas Enterprise, or MOGE, a state-owned company that is closely connected to the military generals who [seized power from elected leaders on Feb. 1](#). Since then, the military has killed an estimated 740 citizens of Myanmar and detained thousands more.

The Protests Explained:

Here's [what we know](#) about the unrest gripping Myanmar.

Influential Democrats, diplomats and human rights activists are increasingly pressing the administration to impose sanctions on the state-owned company, which a United Nations human rights investigator [told Congress last month](#) “is now effectively controlled by a murderous criminal enterprise.”

One of the military's largest sources of revenue, bankrolling up to 70 percent of its operations in years past, according to analysts, is a gas field known as Yadana. The field has been operated since the 1990s by the French energy company Total S.A. in partnership with a Thai-owned oil and gas company, Myanmar's state-owned company and Chevron.

This year, Myanmar Oil and Gas Enterprise is expected to collect at least \$536 million worth of gas and revenue from the operation of the Yadana field, according to estimates by EarthRights International, a nonprofit group that has [analyzed Myanmar's gas revenues](#) based on publicly available information.

Additionally, Chevron and its partners in the Yadana project pay taxes to the government in Naypyidaw to be able to operate in Myanmar — at least \$120 million in 2018, according to EarthRights, which supports the sanctions and which joined dozens of human rights organizations last month in [urging Chevron to withhold payments](#) to Myanmar's state-owned oil and gas company.

After taxes and other payments to the Myanmar government, Chevron has been netting annual profits of \$100 million to \$150 million from its stake in Yadana and a pipeline company that transports the gas from Myanmar to Thailand, experts at EarthRights estimated.

“This is a huge source of hassle-free cash that the regime gets right now,” said Marco Simons, the general counsel for EarthRights, who has tracked gas revenues in Myanmar for more than a decade.

In one of its first major foreign policy declarations, the Biden administration in early February [swiftly declared](#) the [military takeover](#) a coup d'état, prompting restrictions on American aid and setting in motion about a half-dozen rounds of sanctions so far against the [junta's leaders](#), [army units](#), and [gemstone companies](#) and other [state-owned financial enterprises](#).

The administration announced [additional sanctions on Wednesday](#) against Myanmar's state-owned timber and pearl industries, whose exports generate what a senior Treasury Department official called “significant funding” for the military.

Now President Biden and top officials at the State and Treasury Departments are facing mounting calls from congressional Democrats, the United Nations and human rights groups to levy sanctions that could restrict or cut off the ability of Chevron and other Western companies to continue doing business with Myanmar's state-owned energy company.

The Treasury Department declined to comment on Chevron's lobbying or the possibility of new sanctions targeting Myanmar's oil and gas sector.

Senior Gen. Min Aung Hlaing, who led the overthrow of Myanmar's civilian government, during an Armed Forces Day parade last month. Credit...EPA, via Shutterstock

State Department officials also would not discuss any prospective sanctions. A department statement said the Biden administration “will continue to use all available tools to make clear to the military that it will pay a serious price for its actions and must reverse course.”

Last month, Secretary of State Antony J. Blinken, without naming names, [pressured private corporations](#) to rethink providing support for Myanmar's military after the coup.

“Some countries and some companies in various parts of the world have significant investments in enterprises that support the Burmese military,” Mr. Blinken said in releasing the State Department's annual report on human rights abuses worldwide. “They should be looking at

those investments and reconsidering them as a means of denying the military the financial support it needs to sustain itself against the will of the people.”

Is this helpful?

Braden Reddall, a spokesman for Chevron, said in a statement that “we condemn the human rights abuses in Myanmar and we support the people of the country on their journey to a modern, peaceful and prosperous democracy.”

Mr. Reddall said Chevron is “a nonoperating partner” in the Yadana field through an affiliate, which he said does not control direct payments to Myanmar Oil and Gas Enterprise, other than income taxes. “If we do not pay our taxes, we stand in breach of contract, which could put employees at undue risk of criminal charges,” he said.

He suggested that there could be other negative side effects from sanctions for people in the region, including the disruption of energy supplies. Gas from Yadana accounts for about 8 percent of the electricity in Thailand and around half of all electricity in Myanmar’s largest city, Yangon, Mr. Reddall said, adding that the energy “is crucial for homes, schools, hospitals” and communication.

Yadana, he said, is “a mature field that requires ongoing maintenance to maintain safety and future production.” If the field were to be shut down for an extended period, he said, it “could adversely affect its future production potential.”

Mr. Reddall said Chevron has not had any contact with the new military government and has “had no discussions with MOGE on the potential for sanctions.” He declined to discuss Chevron’s lobbying activities other than to say that the company “complies with all laws and regulations wherever we operate.”

Chevron has long history of investing heavily in Washington influence.

Kelley Eckels Currie, a former top State Department official, said Chevron “lobbied very hard” to omit Myanmar’s state-owned oil and gas company from the last major push to clamp down on the country’s military, a [2007 bill](#) that targeted the country’s lucrative gem industry.

“Chevron was all over the Hill, the State Department and Treasury,” said Ms. Currie, who at the time was working for the under secretary of state for global affairs and democracy. The oil and gas sector was omitted from the bill as Chevron wished.

In the first three months of the year, Chevron spent \$2.17 million on lobbying, according to a [congressional disclosure](#) it filed on Tuesday. It listed several in-house lobbyists who previously worked in Congress and the executive branch, and indicated that the company lobbied the State Department, the National Security Council, the Commerce Department and Congress on “Myanmar energy and investment issues.”

The influential lobbying firm Mehlman Castagnetti Rosen & Thomas indicated in a [separate filing](#) that it was paid \$80,000 by Chevron partly to “monitor all sanctions affecting the oil and gas industry.” The firm did not respond to questions about whether that included Myanmar.

Chevron's lobbying push has unsettled State Department officials in particular, according to two people familiar with the discussions.

Their irritation has been exacerbated in the last several weeks by one of Chevron's lobbyists, Craig L. Hall, who indicated in an online biography that he retired from the department last month after two decades as a career diplomat, including working on policy for Southeast Asia. Three people familiar with his efforts said he has been reaching out to his former colleagues to discuss Myanmar.

Without naming names, Secretary of State Antony J. Blinken pressured private corporations to rethink providing support for Myanmar's military after the coup. Credit... Pool photo by Mandel Ngan

The Biden administration has [established rules](#) to restrict corporations, lobbying firms and foreign countries from enlisting former government officials to influence their old colleagues — an example of the revolving door that [watchdogs denounce as monetizing public service](#) and giving too much clout to special interests. But Mr. Hall and the other Chevron lobbyists appear to be abiding by the letter of the rules, which cover only political appointees and certain high-ranking career officials.

Mr. Hall did not respond to messages sent through his Chevron email and LinkedIn account, and other attempts to contact him for comment were unsuccessful.

Chevron's lobbying against oil and gas sanctions is particularly notable because Myanmar's military government has little presence of its own in Washington.

The lone registered lobbyist for the new government is an enigmatic Montreal-based former arms dealer named Ari Ben-Menashe, who has registered to represent a number of authoritarian rulers.

He was [dismissed as a fabulist](#) in a congressional report in the 1990s, and the extent of his ties to the junta in Myanmar is unclear. But since [registering with the Justice Department](#) last month as a lobbyist for Myanmar's military government, he has been credited with [helping to free an Associated Press reporter](#) imprisoned by the junta and with arranging access to Myanmar for other journalists.

Mr. Ben-Menashe said Chevron's lobbying against prospective sanctions aligns with the interests of the Myanmar government and its state-owned oil and gas company, which he said "are supporting Chevron and its efforts," though he declined to elaborate. (Mr. Reddall said that Chevron has had "no relationship" or contact with Mr. Ben-Menashe.)

He said payments from Chevron and other multinational oil producers are "pretty important" to the Myanmar government, "because they don't have that many revenue streams right now."

And Mr. Ben-Menashe suggested that sanctions against Myanmar's oil and gas company could compel it to seek out Chinese partners to replace Chevron and Total, driving Myanmar closer to China.

A growing number of civil society organizations have called for sanctions against Myanmar Oil and Gas Enterprise, as has Thomas H. Andrews, the United Nations envoy for human rights in Myanmar.

Mr. Andrews testified last month to a Senate Foreign Relations subcommittee that the Biden administration “must sanction” MOGE and other state-owned entities “to meaningfully degrade the junta’s sources of revenue.”

Senator Jeff Merkley, an Oregon Democrat who sits on the subcommittee to which Mr. Andrews testified, is planning to send a letter along with other senators to Mr. Blinken and Treasury Secretary Janet L. Yellen suggesting that if they do not penalize the company, Myanmar’s military government will be able to withstand pressure from other sanctions.

In a statement to The New York Times, Mr. Merkley urged the administration “to cut off revenue” to MOGE and to instead require Chevron and the other oil and gas companies doing business in Myanmar to “pay revenue into a trust which can be held for a democratically elected Myanmar government or used for humanitarian purposes.”

Document 7

La Chine veut contrer les sanctions occidentales

Alors que les tensions se multiplient, Pékin a adopté, à la veille de l'ouverture du sommet du G7 en Cornouailles, une loi lui permettant de répliquer au coup par coup.

Par [Frédéric Lemaître \(Pékin, correspondant\)](#)

Publié le 11 juin 2021 à 11h24 - Mis à jour le 11 juin 2021 à 12h06

Le timing ne doit rien au hasard. Jeudi 10 juin, à la veille de l'ouverture du sommet du G7 en Cornouailles, la Chine a adopté en urgence une « loi antisanctions étrangères ». Contrairement au processus législatif habituel, le projet de loi n'avait pas été rendu public au préalable et le texte a été adopté en deux lectures au lieu de trois. Il entre en vigueur dès ce jour.

Cette loi comporte seize articles. Elle indique que « *si des pays étrangers violent la loi internationale et les normes fondamentales des relations internationales (...) et prennent des mesures discriminatoires contre des citoyens ou des organisations chinoises et interfèrent dans les affaires intérieures chinoises, la Chine a le droit de prendre des contre-mesures correspondantes* ».

Ces mesures, précise l'article 4, peuvent concerner « *les individus et les organisations directement ou indirectement impliqués dans la formulation, la décision et la mise en œuvre de mesures restrictives discriminatoires* » à l'égard de la Chine. Une définition très large, soulignent plusieurs experts occidentaux, puisqu'elle semble pouvoir inclure les centres de réflexion et les organisations non gouvernementales. De même, précise le texte, les conjoints et la famille immédiate des personnes concernées peuvent également être visés ainsi que les organisations dirigées par une personne sanctionnée.

En préparation depuis 2020

Les sanctions prévues sont de quatre ordres : la Chine peut décider de ne pas accorder de visa, de le résilier voire d'expulser une personne visée. Elle peut également saisir les avoirs d'un individu ou d'une organisation à l'intérieur du pays. Elle peut aussi interdire à une personne ou à une organisation d'exercer des transactions en Chine. Enfin, la Chine peut prendre d'« *autres mesures nécessaires* ». Sans plus de précision. Elle peut donc faire ce qui lui plaît, y compris, souligne un juriste chinois dans le *Global Times*, prendre des contre-mesures plus lourdes que les sanctions initiales.

Selon plusieurs témoignages, la loi était en préparation depuis 2020, mais Pékin attendait de voir comment allait se comporter la nouvelle administration américaine avant de l'adopter.

Or, contrairement à ce que certains attendaient, le président Joe Biden n'est pas revenu sur l'arsenal juridique antichinois de son prédécesseur. Au contraire, il l'a renforcé. Il a [ajouté le 3 juin une trentaine de nouvelles entreprises chinoises à la liste des sociétés dans lesquelles les capitaux américains n'ont pas le droit d'investir](#). Ce sont désormais 59 sociétés chinoises qui sont « blacklistées », dont des géants comme China Mobile ou le pétrolier Cnooc. Seul ou presque, TikTok bénéficie d'une mesure plus clémente de la nouvelle administration.

Dans un éditorial du 11 juin, le *China Daily* écrit que le nouveau président américain « *a non seulement volontairement accepté l'héritage politique de l'administration Trump (...), mais qu'il est déterminé à essayer de lui donner un aspect qui le rend plus agréable pour ses alliés en l'intégrant dans son offensive diplomatique sur les valeurs partagées* ».

Dans les faits, la nouvelle loi pourrait ne pas changer fondamentalement la donne. La Chine n'a pas attendu d'avoir ce dispositif pour lancer des boycotts contre des entreprises occidentales, pour ne pas délivrer de visas ou pour expulser des personnes qui déplaisaient aux dirigeants communistes, en raison de leurs positions sur Taïwan, le Xinjiang ou Hongkong. Néanmoins l'inscription dans la loi institutionnalise une pratique jusqu'ici exceptionnelle.

Ponts pas totalement rompus

Le 22 mars, l'Union européenne avait sanctionné une organisation chinoise ainsi que quatre responsables chinois directement impliqués dans la répression des Ouïgours au Xinjiang. Immédiatement, [la Chine avait répliqué en sanctionnant quatre organisations européennes](#) dont Merics, un centre de réflexion allemand, ainsi qu'une dizaine de personnalités dont des parlementaires européens, interdits de séjour en Chine continentale ainsi qu'à Hongkong et à Macao. C'était la première fois que la Chine prenait des sanctions contre des organisations européennes. De plus, la Chine avait sanctionné environ trois fois plus de personnes que les Européens.

« *La réciprocité est entrée dans le vocabulaire chinois* », constate, mi-figue, mi-raisin, un diplomate occidental à Pékin. Jusqu'à présent, ce sont les Occidentaux qui employaient cette notion pour obtenir de la Chine des mesures équivalentes à celles qu'ils lui accordaient, notamment dans le domaine commercial.

Néanmoins, les ponts ne sont pas totalement rompus entre Washington et Pékin. Jeudi, Gina Raimondo, la secrétaire au commerce américaine, a eu un entretien téléphonique avec son homologue chinois, Wang Wentao. Les deux parties ont convenu de poursuivre leurs échanges.

Carrie Lam, chef de l'exécutif de Hongkong, s'est félicitée de l'adoption de la nouvelle loi chinoise. On ignore cependant si celle-ci s'applique à l'ancienne colonie britannique. Une incertitude qui permet sans doute à Pékin de disposer d'un atout de plus dans ses relations à venir avec l'Europe et les Etats-Unis.

Document 8

Tribunal de l'Union Européenne - Arrêt du 21/04/2021 dans l'affaire n° T-322/19 (ECLI:EU:T:2021:206)

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

21 avril 2021 (*1)

« Politique étrangère et de sécurité commune - Mesures restrictives prises au regard de la situation en Libye - Gel des fonds - Liste des personnes, entités et organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques - Restrictions d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union européenne - Liste des personnes faisant l'objet de restrictions d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union - Maintien du nom du requérant sur les listes - Délai de recours - Recevabilité - Obligation de motivation - Erreur d'appréciation »

Dans l'affaire T-322/19,

Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi, demeurant à Mascate (Oman), représentée par Mme S. Bafadhel, barrister,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. V. Piessevaux et M. Bishop, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation, premièrement, de la décision d'exécution (PESC) 2017/497 du Conseil, du 21 mars 2017, mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2017, L 76, p. 25](#)), et de la décision d'exécution (PESC) 2020/374 du Conseil, du 5 mars 2020, mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2020, L 71, p. 14](#)), en tant qu'elles maintiennent le nom de la requérante sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision (PESC) 2015/1333 du Conseil, du 31 juillet 2015, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant la décision 2011/137/PESC ([JO 2015, L 206, p. 34](#)), et, deuxièmement, du règlement d'exécution (UE) 2017/489 du Conseil, du 21 mars 2017, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2017, L 76, p. 3](#)), et du règlement d'exécution (UE) 2020/371 du Conseil, du 5 mars 2020, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/44 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2020, L 71, p. 5](#)), en tant qu'ils maintiennent le nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe II du règlement (UE) 2016/44 du Conseil, du 18 janvier 2016, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant le règlement (UE) no 204/2011 ([JO 2016, L 12, p. 1](#)), et, d'autre part, une demande

fondée sur l'article 265 TFUE et tendant à faire constater que le Conseil s'est illégalement abstenu de notifier à la requérante les actes en question au moment de leur adoption,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. D. Spielmann, président, U. Öberg et Mme O. Spineanu-Matei (rapporteure),
juges,

greffier : Mme R. Ūkelytė, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure et la suite de l'audience du 20 octobre 2020,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 La requérante, Mme Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi, est une ressortissante de nationalité libyenne et la fille de l'ancien dirigeant libyen, M. Muammar Kadhafi.

2 Le 26 février 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le « Conseil de sécurité ») a adopté la résolution 1970 (2011), qui instaure des mesures restrictives à l'encontre de la Libye et des personnes et des entités ayant participé à la commission de violations graves des droits de l'homme contre des personnes, y compris à des attaques, en violation du droit international, contre des populations ou des installations civiles.

3 Les 28 février et 2 mars 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, respectivement, la décision 2011/137/PESC, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2011, L 58, p. 53](#)), et le règlement (UE) no 204/2011, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye ([JO 2011, L 58, p. 1](#)) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2011 »).

4 L'article 5, paragraphe 1, sous a), de la décision 2011/137 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes visées par la résolution 1970 (2011) ou désignées conformément à celle-ci, dont le nom figure à l'annexe I de cette décision.

5 L'article 6, paragraphe 1, sous a), de la décision 2011/137 et l'article 5, paragraphe 1, du règlement no 204/2011, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de ce dernier, disposent, en substance, que sont gelés les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus par ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes désignées par le Conseil de sécurité ou par le comité du Conseil de sécurité créé en vertu du paragraphe 24 de la résolution 1970 (2011) (ci-après le « comité des sanctions »), conformément au point 22 de la résolution 1970 (2011), dont le nom figure, respectivement, à l'annexe III de cette décision et à l'annexe II de ce règlement.

6 La requérante fait partie des personnes visées par la résolution 1970 (2011) et inscrites, par voie de conséquence, sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision 2011/137 et à l'annexe II du règlement no 204/2011, avec les informations d'identification et la motivation suivantes :

« KADHAFI, Aïcha Muammer [...] Date de naissance : 1978. Lieu de naissance : Tripoli, Libye. Fille de Muammar Kadhafi. Association étroite avec le régime. Date de désignation par les Nations unies : 26 [février] 2011. »

- 7 Le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1973 (2011), qui a instauré de nouvelles mesures en raison de la situation en Libye. Le 22 janvier 2013, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) no 50/2013, mettant en œuvre l'article 16, paragraphe 2, du règlement no 204/2011 ([JO 2013, L 20, p. 29](#)) et la décision 2013/45/PESC du Conseil modifiant la décision 2011/137/PESC ([JO 2013, L 20, p. 60](#)), qui ont modifié les informations d'identification concernant la requérante contenues dans les actes de 2011 pour préciser que cette dernière était présumée se trouver en Algérie.
- 8 Le 23 juin 2014, le Conseil a adopté, respectivement, la décision 2014/380/PESC, modifiant la décision 2011/137 ([JO 2014, L 183, p. 52](#)), et le règlement d'exécution (UE) no 689/2014, mettant en œuvre l'article 16, paragraphe 2, du règlement no 204/2011 ([JO 2014, L 183, p. 1](#)) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2014 »). Les modifications apportées par ces actes ne visaient pas la requérante, dont le nom a donc été maintenu sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision 2011/137 et à l'annexe II du règlement no 204/2011, et ce sans que la motivation de l'inscription de son nom sur ces listes ait été modifiée par rapport à celle figurant dans les actes de 2011.
- 9 Le 27 août 2014, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2174 (2014), qui a condamné les combats en cours menés par des groupes armés et l'incitation à la violence en Libye et qui a instauré de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des personnes et entités qui se livraient ou apportaient un appui à des actes qui mettaient en danger la paix, la stabilité ou la sécurité en Libye, ou qui entravaient ou compromettaient la réussite de sa transition politique.
- 10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 septembre 2014, la requérante a introduit un recours, enregistré sous le numéro T-681/14, visant à l'annulation des actes de 2014 en tant qu'ils maintenaient le nom de la requérante sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision 2011/137 et à l'annexe II du règlement no 204/2011.
- 11 Le 18 décembre 2014, le Conseil a envoyé une lettre aux représentants de la requérante dans laquelle il indiquait que le comité des sanctions avait informé les services compétents de l'Union européenne que la requérante n'avait pas respecté son interdiction de voyager, violant ainsi les dispositions de la résolution 1970 (2011).
- 12 Le 27 mars 2015, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2213 (2015), qui a, notamment, apporté certaines modifications aux critères d'inscription sur les listes.
- 13 Le 4 mai 2015, le Conseil a envoyé une lettre aux représentants de la requérante, accompagnée d'une série de documents (ci-après la « lettre du 4 mai 2015 »). Le Conseil y relevait que, en 2011 et en 2013, la requérante avait effectué publiquement des déclarations appelant à renverser les autorités libyennes établies à la suite de la chute du régime instauré par son père et à venger la mort de ce dernier.
- 14 Le 26 mai 2015, le Conseil a adopté, respectivement, la décision 2015/818/PESC, modifiant la décision 2011/137 ([JO 2015, L 129, p. 13](#)), et le règlement (UE) 2015/813, modifiant le règlement no 204/2011 ([JO 2015, L 129, p. 1](#)), dans le but, notamment, d'étendre les critères de désignation des personnes et des entités devant faire l'objet de mesures restrictives énoncés dans les actes de 2011.
- 15 Par la suite, le Conseil a procédé à un réexamen complet des listes de noms des personnes et des entités figurant dans les annexes des actes de 2011.
- 16 Ce réexamen s'est clôturé par l'adoption, le 31 juillet 2015, de la décision 2015/1333/PESC du Conseil, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant la décision 2011/137 ([JO 2015, L 206, p. 34](#)), et, le 18 janvier 2016, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant le règlement no 204/2011 ([JO 2016, L 12, p. 1](#)).
- 17 L'article 8, paragraphe 1, de la décision 2015/1333 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes désignées et soumises à des restrictions en matière de déplacements par le Conseil

de sécurité ou par le comité des sanctions, conformément au paragraphe 22 de la résolution 1970 (2011), au paragraphe 23 de la résolution 1973 (2011), au paragraphe 4 de la résolution 2174 (2014) et au paragraphe 11 de la résolution 2213 (2015) du Conseil de sécurité, dont le nom figure à l'annexe I de cette décision.

18 L'article 9, paragraphe 1, de la décision 2015/1333 et l'article 5, paragraphe 1, du règlement 2016/44, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de ce dernier, disposent, en substance, que les fonds, les autres avoirs financiers et les ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus par ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes désignées et soumises à un gel des avoirs par le Conseil de sécurité ou par le comité des sanctions, conformément au paragraphe 22 de la résolution 1970 (2011), aux paragraphes 19, 22 ou 23 de la résolution 1973 (2011), au paragraphe 4 de la résolution 2174 (2014) et au paragraphe 11 de la résolution 2213 (2015) du Conseil de sécurité, dont le nom figure à l'annexe III de cette décision et à l'annexe II de ce règlement, sont gelés.

19 La requérante a été inscrite sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision 2015/1333 et à l'annexe II du règlement 2016/44 (ci-après les « listes litigieuses »), avec les informations d'identification et la motivation suivantes :

« [...] AÏCHA MOUAMMAR MUHAMMED ABU MINYAR QADHAFI [...] Date de naissance : 1978 [...] Lieu de naissance : Tripoli, Libye. Pseudonyme fiable : Aïcha Muhammed Abdul Salam [...] Adresse : Sultanat d'Oman (État/lieu présumé : Sultanat d'Oman) [...] Inscrite le : 26 février 2011[...] Renseignements divers : Inscrite en vertu des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 [(2011)] (interdiction de voyager et gel des avoirs). Informations supplémentaires : Association étroite avec le régime. A voyagé en violation du paragraphe 15 de la résolution 1970 [(2011)], comme le groupe d'experts sur la Libye l'a indiqué dans son rapport d'activité pour 2013. »

20 Par une lettre du 6 octobre 2016 adressée au Conseil par l'avocate de la requérante (ci-après la « lettre du 6 octobre 2016 »), celle-ci a informé le Conseil que, à la suite du décès de son précédent avocat, la requérante avait indiqué qu'elle souhaitait continuer à être représentée par elle et par une de ses collègues, ce qui aurait été attesté par le mandat qu'elle annexait à cette lettre, et que, en conséquence, toute correspondance devait dorénavant lui être adressée.

21 Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté, respectivement, la décision d'exécution (PESC) 2017/497, mettant en œuvre la décision 2015/1333 ([JO 2017, L 76, p. 25](#)), et le règlement d'exécution (UE) 2017/489, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement 2016/44 ([JO 2017, L 76, p. 3](#)) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2017 »), qui modifient les listes litigieuses, afin de tenir compte des informations actualisées fournies par le comité des sanctions.

22 Le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses a été accompagné des informations d'identification et de la motivation suivantes :

« AISHA [...] MUAMMAR MUHAMMED [...] ABU MINYAR [...] QADHAFI [...] Date de naissance : 1978 [...] Lieu de naissance : Tripoli, Libye[...] Pseudonyme fiable : Aisha Muhammed Abdul Salam [...] Adresse : Sultanate of Oman (État/lieu présumé : Sultanat d'Oman)[...] Date d'inscription : 26 février 2011 (modifications les 2 avril 2012, 21 mars 2013, 26 septembre 2014 et 11 novembre 2016)[...] Renseignements divers : Inscrite en application des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011) (interdiction de voyager, gel des avoirs). Notice spéciale INTERPOL-Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies site [Internet] : <https://www.interpol.int/fr/notice/search/un/5525815> ».

23 Par l'arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), devenu définitif en l'absence de pourvoi, le Tribunal, statuant sur le recours introduit par la requérante contre les actes de 2014 (voir point 10 ci-dessus), a considéré que la condition

selon laquelle le Conseil était tenu de porter à la connaissance de la requérante les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il considérait que les mesures restrictives devaient être maintenues à son égard n'était pas remplie en l'espèce. D'une part, il a constaté que les actes de 2014 ne comportaient que des indications correspondant aux motifs de l'inscription initiale du nom de la requérante sur les listes concernées, annexées aux actes de 2011, et a considéré que ces motifs étaient insuffisants pour justifier son maintien sur ces listes dès lors que le contexte était substantiellement différent ; d'autre part, il a estimé que les motifs supplémentaires mis en avant par le Conseil étaient manifestement dénués de pertinence pour autant qu'ils ne figuraient pas parmi les motifs sur la base desquels les actes de 2014 avaient été adoptés et qu'ils avaient été portés à l'attention du Conseil postérieurement à la date de l'adoption de ceux-ci. Partant, il a annulé lesdits actes dans la mesure où ils maintenaient le nom de la requérante sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision 2011/137 et à l'annexe II du règlement no 204/2011.

24 Le 5 février 2019, l'avocate de la requérante s'est adressée au Conseil pour réitérer sa demande de lui notifier l'ensemble de la correspondance concernant la requérante ainsi que les décisions et les règlements adoptés à l'encontre de cette dernière.

25 Le 25 mars 2019, par une lettre envoyée par le Conseil à l'avocate de la requérante (ci-après la « lettre du 25 mars 2019 »), le Conseil informait celle-ci qu'il avait adopté les actes de 2017 sur la base des informations mises à jour par le comité des sanctions, de sorte que le nom de la requérante avait été maintenu sur les listes litigieuses.

Faits postérieurs à l'introduction du présent recours

26 Le 11 février 2020, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2509 (2020), dans laquelle il a réaffirmé la nécessité pour les États d'adopter des mesures d'interdiction d'entrée ou de passage en transit sur leur territoire à l'encontre de toutes les personnes désignées par le comité des sanctions, conformément, notamment, aux paragraphes 15 et 16 de la résolution 1970 (2011), et il a réaffirmé qu'il entendait veiller à ce que les avoirs gelés en application du paragraphe 17 de cette résolution soient, à une étape ultérieure, mis à la disposition du peuple libyen et utilisés à son profit.

27 Le 5 mars 2020, le Conseil a adopté la décision d'exécution (PESC) 2020/374, mettant en œuvre la décision 2015/1333 ([JO 2020, L 71, p. 14](#)), et le règlement d'exécution (UE) 2020/371, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement 2016/44 ([JO 2020, L 71, p. 5](#)) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2020 »), par lesquels le nom de la requérante a été maintenu sur les listes litigieuses, et ce sans que la motivation de sa désignation ait été modifiée par rapport à celle figurant dans les actes de 2017.

Procédure et conclusions des parties

28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 mai 2019, la requérante a introduit le présent recours.

29 Le 14 août 2019, le Conseil a déposé le mémoire en défense au greffe du Tribunal.

30 La réplique et la duplique ont été déposées au greffe du Tribunal, respectivement, les 4 octobre et 28 novembre 2019.

31 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal, l'affaire a été attribuée à la cinquième chambre.

32 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 décembre 2019, la requérante a demandé la tenue d'une audience de plaidoiries.

33 Par décision du président du Tribunal du 22 janvier 2020, la présente affaire a été attribuée à une nouvelle juge rapporteure, par suite de l'empêchement du juge rapporteur initialement désigné.

34 Le Tribunal a adopté des mesures d'organisation de la procédure, auxquelles les parties ont déféré dans le délai imparti.

35 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 1er septembre 2020, la requérante a, sur le fondement de l'article 86 du règlement de procédure, adapté la requête, de sorte que celle-ci vise non seulement à l'annulation des actes de 2017, mais encore à celle des actes de 2020 (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »), en tant qu'ils la concernent. Le Conseil a déposé ses observations sur le mémoire en adaptation au greffe du Tribunal le 28 septembre 2020.

36 Sur proposition de la juge rapporteure, le Tribunal a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure.

37 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 20 octobre 2020. À l'issue de l'audience, la phase orale de la procédure a été close et l'affaire mise en délibéré.

38 À la suite de l'adaptation de la requête, la requérante conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :

- annuler les actes attaqués dans la mesure où son nom a été maintenu sur les listes litigieuses ;
- condamner le Conseil aux dépens.

39 À la suite des observations relatives au mémoire en adaptation, le Conseil conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :

- à titre principal, rejeter le recours comme étant irrecevable ;
- à titre subsidiaire, rejeter le recours comme étant non fondé ;
- à titre plus subsidiaire encore, dans l'hypothèse où les actes attaqués seraient annulés en ce qui concerne la requérante, maintenir les effets des décisions attaquées jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi était formé dans ce délai, jusqu'au rejet de celui-ci ;
- condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité des arguments figurant aux points 3 à 12 de la demande de tenue d'une audience et le retrait du dossier des annexes E.1 à E.4 jointes à cette demande

40 Lors de l'audience, le Conseil a fait valoir que les arguments figurant aux points 3 à 12 de la demande de la requérante relative à la tenue d'une audience et les documents constituant les annexes E.1 à E.4 de cette demande sont irrecevables, en vertu de l'article 85 du règlement de procédure.

41 La requérante a déclaré retirer du dossier lesdites annexes E.1 à E.4, tout en maintenant les arguments présentés aux points 3 à 12 de sa demande de tenue d'une audience.

42 Il convient de rappeler que la phase écrite de la procédure devant le Tribunal comporte un premier échange de mémoires, conformément aux articles 76 et 81 de son règlement de procédure, qui, en vertu de l'article 83 de celui-ci, peut être suivi d'un second et dernier échange de mémoires, lorsque le Tribunal l'estime nécessaire pour compléter le contenu du dossier de l'affaire.

43 En l'espèce, il y a lieu de constater que les arguments figurant aux points 3 à 12 de la demande de tenue d'une audience ne constituent pas des motifs pour lesquels la requérante souhaite être entendue. Au demeurant, dans ces points, la requérante développe des

arguments déjà présentés dans ses écritures précédentes et entend répliquer aux observations contenues dans la duplique. Dès lors, il y a lieu de ne pas prendre en considération les points 3 à 12 de la demande de tenue d'une audience et de retirer du dossier de l'affaire les documents constituant les annexes E.1 à E.4.

Sur le recours fondé sur l'article 263 TFUE

Sur la recevabilité

- 44 Sans soulever une exception d'irrecevabilité par acte séparé sur le fondement de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure, le Conseil, dans le mémoire en défense et dans les observations sur le mémoire en adaptation, excipe de l'irrecevabilité du recours pour autant qu'il est fondé sur l'article 263 TFUE, pour cause de tardiveté.
- 45 Il soutient qu'il n'était nullement tenu de notifier les actes attaqués à la requérante, dans la mesure où ni la décision 2015/1333 ni le règlement 2016/44 ne comportent de disposition dont il découlerait qu'il doit notifier aux personnes ou aux entités figurant sur les listes litigieuses les actes par lesquels il modifie les mentions les concernant. En outre, il fait valoir que sa lettre du 25 mars 2019 est une réponse à la lettre de l'avocate de la requérante du 5 février 2019 et qu'il ne saurait être considéré que c'est grâce à cette lettre que la requérante a pris connaissance des actes de 2017, au sens de l'article 263, sixième alinéa, TFUE. Par ailleurs, la requérante ne pourrait pas valablement soutenir avoir pris connaissance des actes de 2020 par la réponse du Conseil aux questions posées par le Tribunal dans le cadre de la mesure d'organisation de la procédure, qui lui a été notifiée par lettre du greffe du 13 juillet 2020. En effet, la prise de connaissance d'un acte par une personne intéressée pourrait être considérée comme le point de départ du délai pour l'introduction d'un recours en annulation uniquement dans le cas où cet acte n'a été ni publié ni notifié. Or, en l'espèce, le délai pour former un recours contre les actes attaqués aurait commencé à courir à partir de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne, laquelle a eu lieu le 22 mars 2017 en ce qui concerne les actes de 2017 et le 6 mars 2020 en ce qui concerne les actes de 2020.
- 46 Lors de l'audience, en réponse à une question du Tribunal, le Conseil a précisé que, si, dans le cadre de certains régimes de sanctions, le Conseil est explicitement obligé de notifier aux personnes concernées tout amendement à l'inscription sur une liste, avec un exposé des motifs, tel n'est pas le cas en ce qui concerne le régime de sanctions en raison de la situation en Libye.
- 47 La requérante fait valoir que son recours satisfait aux critères de recevabilité prévus à l'article 263 TFUE, notamment à celui concernant le délai pour son introduction. En effet, d'une part, la requête aurait été déposée au greffe du Tribunal le 27 mai 2019, soit dans le délai de deux mois, augmenté du délai de distance forfaitaire de dix jours prévu à l'article 60 du règlement de procédure, à partir de la notification des actes de 2017 à la requérante, qui aurait été effectuée par la lettre du 25 mars 2019 (voir point 25 ci-dessus). D'autre part, le mémoire en adaptation visant à l'annulation des actes de 2020 aurait été déposé dans le délai de deux mois, augmenté du délai de distance forfaitaire de dix jours, à partir de la prise de connaissance par la requérante de l'adoption de ces actes, mentionnée dans la réponse du Conseil à la mesure d'organisation de la procédure, ladite réponse ayant été notifiée à la requérante par lettre du greffe du 13 juillet 2020 (voir point 34 ci-dessus).
- 48 Elle soutient qu'une obligation de notification pour le Conseil existe également en ce qui concerne les décisions modificatives des décisions d'inscription, et ce même lorsque de nouveaux motifs ne sont pas avancés. La requérante fait valoir que, si le Conseil n'avait pas eu l'obligation de lui notifier les actes attaqués, le seul moyen par lequel elle aurait été avisée de l'adoption de ceux-ci aurait été leur publication au Journal officiel, ce qui aurait eu pour

conséquence que sa faculté de saisir le Tribunal dans le délai approprié aurait été indûment limitée. La position du Conseil négligerait la jurisprudence selon laquelle il ne serait pas libre de choisir arbitrairement le mode de communication de ses décisions aux personnes intéressées. Étant donné qu'il disposait de l'adresse de l'avocate mandatée par la requérante, ainsi que l'attesterait la lettre du 6 octobre 2016, dont il a accusé réception, les actes attaqués auraient dû lui être communiqués par cette voie. Une telle notification aurait eu lieu seulement en ce qui concerne les actes de 2017, par la lettre du 25 mars 2019. Par ailleurs, elle aurait pris connaissance des actes de 2020, indirectement, par la lettre du greffe du 13 juillet 2020 (voir point 45 ci-dessus). La requête et le mémoire en adaptation, ce dernier déposé conformément à l'article 86, paragraphe 1, du règlement de procédure, auraient ainsi été introduits dans le délai prévu à l'article 263 TFUE.

49 Il convient de rappeler, tout d'abord, que, aux termes de l'article 263, sixième alinéa, TFUE, le recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte attaqué, de sa notification à la partie requérante ou, à défaut, du jour où celle-ci en a eu connaissance.

50 n vertu de l'article 86, paragraphe 1, du règlement de procédure, lorsqu'un acte, dont l'annulation est demandée, est remplacé ou modifié par un autre acte ayant le même objet, la partie requérante peut, avant la clôture de la phase orale de la procédure ou avant la décision du Tribunal de statuer sans phase orale de la procédure, adapter la requête pour tenir compte de cet élément nouveau.

51 Selon la jurisprudence, le principe de protection juridictionnelle effective implique que l'institution de l'Union qui adopte ou maintient des mesures restrictives individuelles à l'égard d'une personne ou d'une entité, comme c'est le cas en l'espèce, communique les motifs sur lesquels ces mesures sont fondées, soit au moment où ces mesures sont adoptées, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après leur adoption, afin de permettre à ces personnes ou à ces entités l'exercice de leur droit de recours (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2014, *Mayaleh/Conseil*, [T-307/12](#) et [T-408/13](#), [EU:T:2014:926](#), point 54 et jurisprudence citée).

52 Cette situation découle de la nature particulière des actes imposant des mesures restrictives à l'égard d'une personne ou d'une entité, lesquels s'apparentent à la fois à des actes de portée générale, dans la mesure où ils interdisent à une catégorie de destinataires déterminés de manière générale et abstraite, notamment, de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et des entités dont les noms figurent sur les listes établies dans leurs annexes, et à un faisceau de décisions individuelles à l'égard de ces personnes et de ces entités (voir arrêt du 23 avril 2013, *Gbagbo e.a./Conseil*, [C-478/11 P](#) à [C-482/11 P](#), [EU:C:2013:258](#), point 56 et jurisprudence citée).

53 En l'occurrence, il est fait application du principe de protection juridictionnelle effective à l'article 13 de la décision 2015/1333, lequel dispose en ses paragraphes 1 et 3, respectivement, que, « [l]orsque le Conseil de sécurité ou le comité [des sanctions] inscrit une personne ou une entité sur la liste, le Conseil inscrit cette même personne ou entité sur la liste figurant à l'annexe I ou III [de ladite décision] » et que « [l]e Conseil communique sa décision à [cette] personne ou à [cette] entité [...], y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en donnant à ladite personne ou entité la possibilité de présenter des observations ».

54 L'article 21, paragraphes 1 et 3, du règlement 2016/44 contient des dispositions similaires.

55 Il en découle que, si, certes, l'entrée en vigueur d'actes tels que les actes attaqués a lieu en vertu de leur publication, le délai pour l'introduction d'un recours en annulation contre ces actes en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE court, pour chacune desdites personnes et entités, à compter de la date de la communication qui doit lui être faite (voir arrêt du 23 octobre 2015, *Oil Turbo Compressor/Conseil*, [T-552/13](#), [EU:T:2015:805](#), point 41 et jurisprudence citée). De même, le délai pour la présentation d'une demande visant

à contester ou à étendre les conclusions et les moyens à un acte qui maintient ces mesures commence à courir uniquement à partir de la date de la communication de ce nouvel acte à la personne ou à l'entité concernée (voir arrêt du 5 novembre 2014, *Mayaleh/Conseil*, [T-307/12 et T-408/13](#), [EU:T:2014:926](#), point 56 et jurisprudence citée).

56 Il convient de relever que les actes de 2017, tout comme les actes de 2020, sont des actes par lesquels le Conseil a maintenu le nom de la requérante sur les listes litigieuses. Il est vrai, ainsi que le soutient le Conseil, que la décision 2015/1333 et le règlement 2016/44, en annexe desquels figurent ces listes, ne prévoient pas l'obligation expresse, à son égard, de notifier aux personnes ou entités concernées les actes par lesquels il maintient l'inscription de leurs noms sur lesdites listes.

57 Toutefois, une telle obligation de notification résulte du principe de protection juridictionnelle effective tel qu'interprété par la jurisprudence rappelée au point 55 ci-dessus, dont il ressort que le Conseil est tenu de notifier tout maintien de l'inscription sur une liste avec un exposé des motifs aux personnes concernées, et ce indépendamment de la question de savoir si, pour décider de ce maintien, le Conseil s'est fondé sur des éléments nouveaux (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2014, *Mayaleh/Conseil*, [T-307/12 et T-408/13](#), [EU:T:2014:926](#), point 57).

58 Par ailleurs, il y a lieu de souligner que, en l'espèce, les actes portant maintien de l'inscription du nom d'une personne sur les listes litigieuses ne sont pas adoptés à des intervalles réguliers. Compte tenu du défaut de prévisibilité quant à leur adoption qui résulte de ce fait, si le délai d'introduction d'un recours en annulation contre ces actes courait à compter de leur seule publication, il en résulterait pour une personne telle que la requérante la charge de vérifier continuellement le Journal officiel, ce qui serait de nature à entraver son accès au juge de l'Union.

59 Dans ces circonstances particulières, le Conseil ne saurait valablement prétendre que le délai pour l'introduction du recours en annulation contre les actes attaqués prévu à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE a commencé à courir à l'égard de la requérante à partir de la date de leur publication respective au Journal officiel.

60 Ensuite, afin de déterminer la date de la communication à partir de laquelle ont commencé à courir les délais que la requérante devait respecter pour contester les actes attaqués devant le Tribunal, il y a lieu de définir les modalités selon lesquelles le Conseil était tenu de lui communiquer ces actes.

61 À cet égard, il convient de rappeler que le Conseil n'est pas libre de choisir le mode de communication aux personnes intéressées des actes par lesquels il les soumet à des mesures restrictives. Il ressort en effet du point 61 de l'arrêt du 23 avril 2013, *Gbagbo e.a./Conseil* ([C-478/11 P à C-482/11 P](#), [EU:C:2013:258](#)), qu'une communication indirecte de tels actes par la publication d'un avis au Journal officiel n'est autorisée que dans les seuls cas où il est impossible pour le Conseil de procéder à une communication individuelle. À défaut, il serait permis au Conseil de se soustraire aisément à son obligation de communication individuelle (voir, en ce sens, ordonnance du 10 juin 2016, *Pshonka/Conseil*, [T-381/14](#), [EU:T:2016:361](#), point 41 et jurisprudence citée).

62 Il découle de la jurisprudence citée au point 61 ci-dessus que l'article 13, paragraphe 3, de la décision 2015/1333 et l'article 21, paragraphe 3, du règlement 2016/44 doivent être interprétés en ce sens que, lorsque le Conseil dispose de l'adresse d'une personne visée par des mesures restrictives, à défaut de communication directe des actes comportant ces mesures, le délai de recours que cette personne doit respecter pour contester ces actes devant le Tribunal ne commence pas à courir. Ainsi, ce n'est que lorsqu'il est impossible de communiquer individuellement à l'intéressé les actes par lesquels des mesures restrictives sont adoptées ou maintenues à son égard que la publication d'un avis au Journal officiel fait commencer à courir ce délai (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 6 septembre 2013,

Bank Melli Iran/Conseil, [T-35/10 et T-7/11](#), [EU:T:2013:397](#), point [59](#), et du 4 février 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, [T-174/12 et T-80/13](#), [EU:T:2014:52](#), points [59](#) et [60](#) et jurisprudence citée).

- 63 À cet égard, il convient d'observer que le Conseil peut être considéré comme étant dans l'impossibilité de communiquer individuellement à une personne physique ou morale ou à une entité un acte comportant des mesures restrictives la concernant soit lorsque l'adresse de cette personne ou de cette entité n'est pas publique et ne lui a pas été fournie, soit lorsque la communication envoyée à l'adresse dont le Conseil dispose échoue, en dépit des démarches qu'il a entreprises, avec toute la diligence requise, afin d'effectuer une telle communication (arrêt du 5 novembre 2014, Mayaleh/Conseil, [T-307/12 et T-408/13](#), [EU:T:2014:926](#), point [61](#)).
- 64 Il ressort également de la jurisprudence qu'il n'est, en principe, pas permis au Conseil de s'acquitter de l'obligation de communication à l'intéressé d'un acte comportant des mesures restrictives à son égard en adressant la notification de cet acte aux avocats qui le représentent. La notification au représentant d'un requérant ne vaut notification au destinataire que lorsqu'une telle forme de notification est prévue expressément par une réglementation, lorsqu'il existe un accord en ce sens entre les parties ou lorsque l'avocat est dûment mandaté pour recevoir une telle notification pour le compte de son client (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil, [T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#) points [31](#) et [34](#) et jurisprudence citée).
- 65 En l'espèce, il résulte du dossier que, le 21 mars 2017, date de l'adoption des actes de 2017, tout comme le 5 mars 2020, date de l'adoption des actes de 2020, le Conseil disposait, ainsi qu'il l'a confirmé lors de l'audience, de l'adresse de l'avocate de la requérante et du mandat que cette dernière lui avait conféré, tels que communiqués par la lettre du 6 octobre 2016, dont le Conseil a accusé réception le même jour. Ledit mandat, signé par la requérante le 12 mars 2015, précise, notamment, qu'elle a autorisé son avocate à recevoir toute information, à correspondre et à agir pour son compte pour toute question afférente aux sanctions prises à son égard par le Conseil de sécurité ainsi que pour toute question afférente à l'inclusion de son nom dans l'annexe I de la décision 2011/137 et/ou dans tout autre acte successivement adopté par le Conseil.
- 66 Les circonstances de la présente affaire se distinguent dès lors de celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), dans laquelle le Tribunal a considéré que la preuve n'avait pas été rapportée de l'existence d'un mandat de représentation donné par la requérante à son représentant, de sorte qu'il ne pouvait pas être considéré que le Conseil avait valablement communiqué la décision en cause à la requérante par une notification à son représentant et que, dès lors, le délai pour introduire le recours avait commencé à courir à partir de la date de la publication d'un avis au Journal officiel.
- 67 Il convient également de relever que, ainsi que l'a confirmé le Conseil dans sa réponse aux questions posées dans le cadre de la mesure d'organisation de la procédure et lors de l'audience, les actes attaqués n'ont pas fait l'objet d'un avis publié au Journal officiel à l'intention des personnes visées dans les annexes litigieuses.
- 68 Dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que le Conseil était dans l'impossibilité de communiquer les actes attaqués directement à la requérante ou à son avocate dûment mandatée, ou qu'une telle communication aurait échoué, et en l'absence d'un avis publié au Journal officiel concernant le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses, la communication individuelle des actes de 2017 à la requérante a valablement eu lieu par la lettre du 25 mars 2019, par laquelle le Conseil, faisant suite à la lettre du 5 février 2019 de l'avocate de la requérante (voir point 24 ci-dessus), a notifié lesdits actes à cette avocate.

- 69 Enfin, il ne ressort ni du dossier ni de l'argumentation du Conseil que la prise de connaissance effective des actes attaqués par la requérante, au sens de l'article 263, sixième alinéa, TFUE, qui est de nature à faire courir les délais de recours, ait eu lieu avant le 25 mars 2019, date à laquelle le Conseil a notifié les actes de 2017 à l'avocate mandatée par la requérante, ou, en ce qui concerne les actes de 2020, avant le 13 juillet 2020, date de la notification de la réponse du Conseil aux questions posées dans le cadre de la mesure d'organisation de la procédure du Tribunal (voir point 45 ci-dessus).
- 70 En tout état de cause, à supposer même que la communication individuelle des actes attaqués doive être considérée comme n'ayant pas valablement eu lieu respectivement les 25 mars 2019 et 13 juillet 2020, le délai de recours n'aurait, dans ce cas, pas commencé à courir et le présent recours ne serait donc pas tardif.
- 71 Ainsi, il y a lieu de constater que, le Conseil n'ayant pas valablement communiqué à la requérante les actes de 2017 avant le 25 mars 2019, celle-ci n'était pas forclosée, à la date du dépôt de la requête, le 27 mai 2019, pour introduire un recours visant leur annulation. De même, elle n'était pas forclosée, à la date du dépôt du mémoire en adaptation de la requête, le 1er septembre 2020, pour adapter sa requête de façon à tenir compte de l'adoption des actes de 2020 et à en demander l'annulation.
- 72 Dans ces circonstances, il y a lieu de rejeter la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil, tirée de la tardiveté du recours à l'encontre des actes attaqués pour autant qu'il est fondé sur l'article 263 TFUE.

Sur le fond

- 73 À l'appui du recours pour autant qu'il est fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante présente quatre moyens, tirés, le premier, d'une violation des formes substantielles afférentes au droit à une protection juridictionnelle effective, le deuxième, d'une violation des principes d'autorité de la chose jugée et de sécurité juridique et du droit à un recours effectif, le troisième, d'un défaut de fondement juridique et de motivation du maintien de son nom sur les listes litigieuses et, le quatrième, d'une violation disproportionnée de ses droits fondamentaux.
- 74 À titre liminaire, il convient de distinguer les actes par lesquels la requérante a été inscrite sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives et les actes successifs qui ont pour objet le maintien de l'inscription de son nom sur ces listes. En effet, les actes de 2011, à savoir la décision 2011/137 et le règlement no 204/2011, ainsi que les actes d'inscription subséquents, à savoir la décision 2015/1333 et le règlement 2016/44, ne font pas l'objet du présent recours et n'ont pas été contestés en temps utile devant le juge de l'Union. Quant aux actes de 2014, ceux-ci ont fait l'objet du recours ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mars 2017, *El-Qaddafi/Conseil* ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), devenu définitif en l'absence de pourvoi. Les moyens de la requérante ne sont dès lors recevables que dans la mesure où ils ont pour objet d'obtenir l'annulation des actes attaqués, soit les actes de 2017 et, par suite de l'adaptation de la requête sur le fondement de l'article 86 du règlement de procédure, également les actes de 2020, dans la mesure où ils maintiennent l'inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses.
- 75 Il convient d'examiner, tout d'abord, le troisième moyen, par lequel la requérante reproche au Conseil d'avoir décidé le maintien des mesures restrictives à son égard sans motivation ni fondement juridique.
- 76 À cet égard, il convient de rappeler que la question de la motivation, qui concerne une formalité substantielle, est distincte de celle de la preuve du comportement allégué, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause et implique de vérifier la réalité des faits mentionnés dans cet acte ainsi que la qualification de ces faits comme constituant des

éléments justifiant l'application de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée (voir arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, [C-417/11 P](#), [EU:C:2012:718](#), point [60](#) et jurisprudence citée).

77 La motivation d'une décision consiste à exprimer formellement les motifs sur lesquels repose cette décision. Si ces motifs sont entachés d'erreurs, celles-ci entachent la légalité au fond de la décision, mais non la motivation de celle-ci, qui peut être suffisante tout en exprimant des motifs erronés. Il s'ensuit que les griefs et les arguments visant à contester le bien-fondé d'un acte sont dénués de pertinence dans le cadre d'un moyen tiré du défaut ou de l'insuffisance de motivation (voir arrêt du 18 juin 2015, Ipatau/Conseil, [C-535/14 P](#), [EU:C:2015:407](#), point [37](#) et jurisprudence citée).

78 En l'espèce, comme la requérante l'a d'ailleurs confirmé lors de l'audience, il y a donc lieu de distinguer dans le troisième moyen, d'une part, une première branche, tirée d'une insuffisance de motivation des actes attaqués, et, d'autre part, une seconde branche, tirée, en substance, d'un défaut de base factuelle justifiant le maintien de l'inscription de son nom sur les listes litigieuses et du fait que le Conseil n'aurait pas produit d'éléments de preuve démontrant que les mesures à son égard étaient fondées.

- Sur la première branche du troisième moyen, tirée d'un défaut de motivation des actes attaqués

79 La requérante fait valoir que, contrairement à ce qu'exigent l'article 13, paragraphe 3, de la décision 2015/1333 et l'article 21, paragraphe 3, du règlement 2016/44 ainsi que les lignes directrices du Conseil en matière de sanctions, les actes attaqués sont entachés d'un défaut de motivation.

80 Le Conseil rétorque que la requérante était en mesure de comprendre, sur la base des actes attaqués eux-mêmes ainsi que des éléments de preuve et des explications qui lui avaient été fournis, le contexte et la portée des mesures la concernant.

81 Il y a lieu de rappeler que l'obligation de motiver un acte faisant grief, qui constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (voir arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, [C-417/11 P](#), [EU:C:2012:718](#), point [49](#) et jurisprudence citée). En outre, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution auteure de l'acte (voir arrêts du 24 septembre 2014, Kadhaf Al Dam/Conseil, [T-348/13](#), non publié, [EU:T:2014:806](#), point [63](#) et jurisprudence citée, et du 20 septembre 2016, Alsharghawi/Conseil, [T-485/15](#), non publié, [EU:T:2016:520](#), point [27](#) et jurisprudence citée).

82 Dans le contexte des mesures restrictives, sans aller jusqu'à imposer de répondre de manière détaillée aux observations soulevées par la personne concernée, l'obligation de motivation implique, en toutes circonstances, y compris lorsque la motivation de l'acte de l'Union correspond à des motifs exposés par une instance internationale, que cette motivation identifie les raisons individuelles, spécifiques et concrètes pour lesquelles les autorités compétentes considèrent que la personne concernée doit faire l'objet de telles mesures (voir arrêt du 18 février 2016, Conseil/Bank Mellat, [C-176/13 P](#), [EU:C:2016:96](#), point [76](#) et jurisprudence citée). Partant, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure restrictive ne saurait, en principe, consister seulement en une formulation générale et stéréotypée (voir, en ce sens, arrêt du 30 juin 2016, Al Matri/Conseil, [T-545/13](#), non publié, [EU:T:2016:376](#), point [146](#) et jurisprudence citée).

83 Cependant, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. Elle doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où son caractère suffisant doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte en cause, mais aussi de son contexte et de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêts du 24 septembre 2014, *Kadhaf Al Dam/Conseil* [T-348/13](#), non publié, [EU:T:2014:806](#), point [66](#) et jurisprudence citée, et du 20 septembre 2016, *Alsharghawi/Conseil*, [T-485/15](#), non publié, [EU:T:2016:520](#), point [30](#) et jurisprudence citée).

84 En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (voir arrêts du 24 septembre 2014, *Kadhaf Al Dam/Conseil* [T-348/13](#), non publié, [EU:T:2014:806](#), point [67](#) et jurisprudence citée, et du 20 septembre 2016, *Alsharghawi/Conseil*, [T-485/15](#), non publié, [EU:T:2016:520](#), point [31](#) et jurisprudence citée).

85 En l'espèce, il convient de constater que les actes attaqués font état de la raison pour laquelle le Conseil a maintenu le nom de la requérante sur les listes litigieuses en mars 2017 et en mars 2020, qui correspond aux justifications qui avaient été mentionnées pour procéder à l'inscription de son nom sur les listes annexées aux actes de 2011 et ensuite sur les listes litigieuses, à savoir celles annexées à la décision 2015/1333 et au règlement 2016/44, soit le fait d'avoir été inscrite en vertu des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011), en raison de son association avec le régime instauré par M. Kadhafi.

86 De plus, il convient de relever que le Conseil a fourni des informations à la requérante (voir point 13 ci-dessus), en faisant référence, d'une part, aux déclarations que celle-ci aurait effectuées publiquement en 2011 et en 2013, appelant à renverser les autorités libyennes légitimes et à venger la mort de son père, et, d'autre part, à la situation d'instabilité existant encore en Libye, tout en réaffirmant la nécessité d'empêcher des individus associés à l'ancien régime de M. Kadhafi de continuer à fragiliser la situation en Libye.

87 Il en découle que la requérante a pu comprendre que son nom avait été maintenu sur les listes litigieuses en raison de son inscription en vertu des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011), de ces déclarations qui font partie du contexte dans lequel les actes attaqués s'inséraient et du fait que le Conseil jugeait ces mesures encore nécessaires.

88 Les indications figurant dans les actes attaqués, auxquelles s'ajoutaient les informations fournies dans le cadre de l'échange de correspondances avec le Conseil, étaient donc suffisantes pour permettre à la requérante de se forger une opinion quant à la régularité des actes attaqués et de préparer la contestation de ceux-ci, ce qu'elle a valablement pu faire en l'espèce.

89 Il convient dès lors de rejeter la première branche du troisième moyen.

- Sur la seconde branche du troisième moyen, tirée d'un défaut de base factuelle justifiant le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses

90 La requérante fait valoir que les actes attaqués ne révèlent pas un fondement juridique qui aurait permis au Conseil de maintenir son nom sur les listes litigieuses et que ce maintien se fonderait sur l'unique motif qu'elle continuait à être désignée par le Conseil de sécurité, conformément aux paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011). En s'appuyant sur l'arrêt du 28 mars 2017, *El-Qaddafi/Conseil* ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), la requérante fait valoir que les actes attaqués ne contiennent pas de motifs individuels,

spécifiques et concrets justifiant le maintien de son nom sur les listes litigieuses malgré la chute du régime qui était visé par ladite résolution.

- 91 Plus particulièrement, les informations que le Conseil a invoquées pour justifier le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses n'auraient aucun lien avec la période spécifique et le comportement visés aux paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011) et/ou seraient tirées de vagues oui-dire ou d'autres sources dépourvues de valeur probante.
- 92 Selon la requérante, s'agissant des allégations issues de oui-dire concernant des discours particuliers qui lui seraient attribués, le Conseil avait l'obligation d'en examiner la pertinence et l'importance, compte tenu, d'une part, des assurances écrites des autorités omanaises selon lesquelles la requérante avait respecté les conditions de sa résidence dans leur pays et, d'autre part, du communiqué écrit des autorités libyennes indiquant que le retrait de la désignation de la requérante était compatible avec les objectifs de paix et de réconciliation en Libye, et qu'elle n'était pas perçue comme un risque pour un processus politique pacifique en Libye.
- 93 S'agissant des informations qui sembleraient indiquer qu'elle était d'une quelconque manière associée à une irrégularité financière, la requérante fait valoir que le Conseil n'a jamais allégué, ni a fortiori démontré, que les biens spécifiques affectés par les mesures restrictives en cause seraient le produit d'un détournement ou auraient un quelconque autre lien avec les motifs exposés aux paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011).
- 94 Selon la requérante, même si les partisans de l'ancien régime de M. Kadhafi persistaient dans leurs tentatives de déstabiliser la situation en Libye et étaient impliqués dans des attaques contre des civils, les motifs du maintien de son nom sur les listes litigieuses ne comportaient manifestement aucune information à partir de laquelle elle pourrait déduire son rôle individuel, spécifique et concret dans ces événements et l'importance de son éventuelle implication dans le défaut de sécurité en Libye.
- 95 Le Conseil conteste les arguments de la requérante. En premier lieu, il rétorque que les motifs sous-tendant le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses n'ont pas été pris en compte dans l'arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), portant sur les actes de 2014, et ne peuvent dès lors pas constituer des points de fait ou de droit qui ont effectivement ou nécessairement été tranchés par cet arrêt.
- 96 En deuxième lieu, le Conseil fait valoir qu'il a adopté les actes attaqués sur la base des informations contenues dans sa lettre du 4 mai 2015 (voir point 13 ci-dessus) et des informations actualisées fournies par le comité des sanctions, ajoutant une référence à une notice d'Interpol et supprimant le paragraphe relatif aux « informations supplémentaires » sur la violation de l'interdiction de voyager. En ce qui concerne l'ajout de la référence à la notice d'Interpol, le Conseil indique toutefois que, celle-ci ayant trait à une enquête sur des infractions financières, il ne s'est pas fondé sur les informations relatives à cette enquête, puisque ce type d'agissements ne relève pas des critères de désignation prévus aux articles 8 et 9 de la décision 2015/1333 et à la disposition correspondante du règlement 2016/44 ou par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.
- 97 Premièrement, d'une part, le Conseil soutient, ainsi que le considérant 3 de la décision 2015/1333 l'indique, que la paix, la stabilité ou la sécurité en Libye ainsi que la réussite de la transition politique du pays continuent d'être mises en danger, notamment par l'exacerbation des divisions actuelles, par des personnes et des entités identifiées comme ayant participé aux politiques répressives de l'ancien régime de M. Kadhafi en Libye, ou ayant été autrefois associées d'une autre manière à ce régime. D'autre part, le Tribunal aurait également jugé dans l'arrêt du 20 septembre 2016, Alsharghawi/Conseil ([T-485/15](#), non publié, [EU:T:2016:520](#)), que l'exactitude de cette appréciation du Conseil était corroborée par la circonstance que, dans sa résolution 2213 (2015), le Conseil de sécurité avait notamment réaffirmé, en substance, la nécessité d'empêcher des individus associés à l'ancien régime de M. Kadhafi de déstabiliser la situation en Libye.

- 98 Deuxièmement, le Conseil fait valoir que les déclarations et les articles de presse qu'il a communiqués à la requérante par sa lettre du 4 mai 2015 (voir point 13 ci-dessus) sont suffisamment concrets, précis et concordants pour corroborer la véracité des déclarations que la requérante aurait effectuées publiquement en 2011 et en 2013, appelant à renverser les autorités libyennes légitimes et à venger la mort de son père. Ces déclarations correspondraient clairement aux critères d'inscription sur les listes litigieuses, en ce qu'elles démontreraient que la requérante contribue, tout comme d'autres individus associés à l'ancien régime de M. Kadhafi, à déstabiliser la situation en Libye. En outre, le fait que les autorités omanaises aient estimé que le séjour de la requérante à Oman plutôt qu'à proximité immédiate de la Libye contribuerait à apaiser les tensions dans la région et que l'autorisation, pour la requérante, de séjourner à Oman ait été subordonnée à ce que celle-ci s'engage à ne pas mener d'activité politique démontrerait qu'elle continuait à représenter une menace pour la paix, la stabilité ou la sécurité de la Libye.
- 99 Ainsi, les informations actualisées fournies par le comité des sanctions et les motifs énoncés dans les actes attaqués, tels que complétés et développés par les informations communiquées à la requérante dans la lettre du 4 mai 2015 (voir point 13 ci-dessus), qui pouvaient être prises en considération aux fins de l'adoption des actes attaqués, témoigneraient du réexamen opéré par le Conseil pour justifier le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses.
- 100 En troisième et dernier lieu, ni la note verbale des autorités omanaises ni le communiqué des autorités libyennes invoqués par la requérante ne constitueraient des éléments suffisants pour que le Conseil ne maintienne pas le nom de la requérante sur les listes litigieuses.
- 101 Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige notamment que le juge de l'Union s'assure que la décision par laquelle des mesures restrictives ont été adoptées ou maintenues, qui revêt une portée individuelle pour la personne ou l'entité concernée, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur la question de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, [C-584/10 P](#), [C-593/10 P](#) et [C-595/10 P](#), [EU:C:2013:518](#), point [119](#)).
- 102 Il incombe au juge de l'Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d'un tel examen (voir arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, [C-584/10 P](#), [C-593/10 P](#) et [C-595/10 P](#), [EU:C:2013:518](#), point [120](#) et jurisprudence citée). En revanche, il incombe à ladite autorité compétente de l'Union, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. À cette fin, il importe que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée (arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, [C-584/10 P](#), [C-593/10 P](#) et [C-595/10 P](#), [EU:C:2013:518](#), points [121](#) et [122](#)).
- 103 C'est à l'aune de ces principes qu'il convient d'établir si le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses repose sur une base factuelle suffisamment solide.
- 104 En l'espèce, tout d'abord, il convient de relever que les considérations émises par la requérante pour réfuter l'allégation selon laquelle elle aurait voyagé en violation de l'interdiction instituée par le Conseil de sécurité et le comité des sanctions sont dénuées de pertinence. En effet, le Conseil ne s'est plus fondé, pour l'adoption des actes attaqués, sur

les informations contenues dans sa lettre du 18 décembre 2014 (voir point 11 ci-dessus) et ce motif d'inscription n'est plus indiqué parmi ceux figurant dans les listes litigieuses.

105 Ensuite, il convient de constater que les actes attaqués ne font pas état d'autres justifications pour le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses en mars 2017 et en mars 2020 que celles qui avaient été mises en avant pour procéder à l'inscription de son nom sur les listes annexées aux actes de 2011 et à l'application des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011). Quant à la référence à la notice d'Interpol, ainsi que cela a été rappelé au point 96 ci-dessus, le Conseil a indiqué et confirmé lors de l'audience qu'il ne s'est pas fondé sur les informations relatives à l'enquête faisant l'objet de cette notice.

106 Certes, les motifs avancés par le Conseil pour inscrire le nom de la requérante sur les listes litigieuses, à savoir le fait d'être la « [f]ille de Muammar Kadhafi » et en « [a]ssociation étroite avec le régime » de ce dernier n'ont pas été contestés en temps utile devant le juge de l'Union.

107 Toutefois, même si le Conseil pouvait se référer au fait que la requérante figurait parmi les personnes visées par la résolution 1970 (2011) et à la motivation énoncée dans ladite résolution, il ressort clairement de la jurisprudence rappelée aux points 101 et 102 ci-dessus qu'il n'est aucunement déchargé de son obligation d'établir que le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses reposait sur une base factuelle suffisamment solide.

108 Il convient de rappeler à cet égard que les actes de 2011 avaient été adoptés « à l'encontre [...] des personnes et entités ayant participé à la commission de violations graves des droits de l'homme contre des personnes, y compris à des attaques, en violation du droit international, contre des populations ou des installations civiles », comme l'expose le considérant 3 de la décision 2011/137. La décision 2015/1333 et le règlement 2016/44 ont été adoptés dans le but de consolider dans de nouveaux instruments juridiques les mesures restrictives imposées par les actes de 2011, tels que modifiés et mis en œuvre par plusieurs actes ultérieurs, « [c]ompte tenu de la menace spécifique que la situation en Libye fait peser sur la paix et la sécurité internationales dans la région » (voir considérant 4 du règlement 2016/44).

109 Or, malgré les explications du Conseil rappelées au point 97 ci-dessus, l'indication « [i]nscrite en application des paragraphes 15 et 17 de la résolution 1970 (2011) (interdiction de voyager, gel des avoirs) » ne permet pas de comprendre les raisons individuelles, spécifiques et concrètes pour lesquelles le nom de la requérante a été maintenu sur les listes litigieuses le 21 mars 2017 et le 5 mars 2020.

110 À cet égard, il convient de relever que le Conseil se borne à renvoyer aux informations communiquées à la requérante dans la lettre du 4 mai 2015 (voir point 13 ci-dessus), en particulier aux déclarations qu'elle aurait effectuées publiquement en 2011 et en 2013, sans expliquer les raisons pour lesquelles lesdites informations auraient attesté du risque que la requérante présentait en 2017 et en 2020, soit lors de l'adoption des actes attaqués, pour la paix et la sécurité internationales dans la région.

111 Il convient de rappeler à cet égard que, aux points 69 et 73 de l'arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), le Tribunal a relevé que les informations communiquées à la requérante dans la lettre du 4 mai 2015 (voir point 13 ci-dessus) ne figuraient pas parmi les motifs sur la base desquels les actes de 2014 avaient été adoptés, qu'elles avaient été portées à l'attention du Conseil postérieurement à la date de l'adoption desdits actes et que les motifs litigieux ne contenaient manifestement pas d'éléments dont la requérante aurait pu déduire, même en s'efforçant de les interpréter de manière extensive, quel était son rôle individuel, spécifique et concret dans les événements qui se déroulaient en Libye.

112 Certes, l'autorité de chose jugée de l'arrêt du 28 mars 2017, El-Qaddafi/Conseil ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), dont se prévaut la requérante, ne peut pas être invoquée en

l'espèce. En effet, premièrement, ainsi que le Conseil le fait valoir, les actes de 2017 ont été adoptés avant le prononcé de cet arrêt, deuxièmement, l'objet et la cause du présent recours ne sont pas les mêmes que ceux du recours ayant donné lieu audit arrêt et, troisièmement, le principe de l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'aux points de fait et de droit qui ont été effectivement ou nécessairement tranchés par une décision juridictionnelle (voir, en ce sens, arrêt du 29 novembre 2018, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, [C-600/16 P](#), [EU:C:2018:966](#), point 43 et jurisprudence citée). Or, les motifs sous-tendant le maintien du nom de la requérante sur les listes litigieuses ne constituent pas des points de fait et de droit qui ont été effectivement ou nécessairement tranchés par l'arrêt du 28 mars 2017, *El-Qaddafi/Conseil* ([T-681/14](#), non publié, [EU:T:2017:227](#)), portant sur l'annulation des actes de 2014.

113 Il ne saurait toutefois être inféré d'une telle constatation que le Conseil ne devait pas pour autant préciser les raisons pour lesquelles les informations qui avaient été portées à sa connaissance antérieurement à la date de l'adoption des actes attaqués, telles que communiquées à la requérante dans la lettre du 4 mai 2015, auraient encore été d'actualité, en 2017 et en 2020, pour justifier le maintien de son nom sur les listes litigieuses.

114 En effet, les prétendues déclarations publiques de la requérante auxquelles il est fait référence dans la lettre du 4 mai 2015 auraient eu lieu en 2011, dans l'immédiat de la divulgation des rapports concernant la mort de M. Kadhafi et de M. Mutassim Kadhafi, et en 2013. Partant, plusieurs années se sont écoulées depuis que ces déclarations ont été rapportées dans la presse et portées à la connaissance du Conseil, sans que ce dernier avance la moindre indication quant aux raisons pour lesquelles le contenu desdites déclarations aurait attesté que la requérante représentait encore une menace sanctionnée dans le cadre des objectifs de la résolution 1970 (2011), nonobstant les changements intervenus entre-temps concernant sa situation individuelle.

115 Il convient d'observer à cet égard que, depuis les actes d'inscription de 2011 et les actes d'inscription subséquents, à savoir la décision 2015/1333 et le règlement 2016/44, la requérante ne résidait plus en Libye et le dossier ne fait état ni d'une quelconque participation de sa part à la vie politique libyenne ni de déclarations autres que celles qui lui ont été attribuées en 2011 et en 2013. Malgré ces changements concernant la situation individuelle de la requérante, le Conseil n'explique pas les raisons pour lesquelles celle-ci représentait, en 2017 et en 2020, soit lors de l'adoption des actes attaqués, une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région.

116 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, les critiques de la requérante, tirées du fait que les actes attaqués sont dépourvus de base factuelle justifiant le maintien de son nom sur les listes litigieuses, sont fondées.

117 Il convient donc d'accueillir la seconde branche du troisième moyen du recours et, par voie de conséquence, d'annuler les actes attaqués en tant qu'ils visent la requérante, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le recours pour autant qu'il est fondé sur l'article 265 TFUE ni les autres moyens et arguments soulevés par la requérante à l'appui de sa demande d'annulation desdits actes.

Sur le maintien des effets de la décision d'exécution

118 À la suite des observations relatives au mémoire en adaptation, le Conseil demande, à titre subsidiaire, que, en cas d'annulation partielle du règlement d'exécution 2020/371, pour des raisons de sécurité juridique, le Tribunal déclare que les effets de la décision 2020/374 soient maintenus jusqu'à la prise d'effet de l'annulation partielle du règlement d'exécution 2020/371.

- 119 Lors de l'audience, le Conseil a indiqué que la décision d'exécution 2017/497 était toujours en vigueur, puisqu'elle n'a pas été remplacée par la décision d'exécution 2020/374, étant donné que cette dernière n'avait fait que mettre à jour les informations relatives aux passeports de la requérante et à son numéro national d'identification, ce qui n'avait pas d'impact sur le motif pour lequel la requérante avait été maintenue sur la liste pertinente. Toutefois, dans l'hypothèse où le Tribunal devrait considérer que la décision d'exécution 2020/374 remplaçait la décision d'exécution 2017/497, le Conseil a maintenu sa demande à titre subsidiaire (voir point 39, troisième tiret, ci-dessus).
- 120 Il convient de considérer que la décision d'exécution 2017/497 n'a produit d'effets pour la requérante que jusqu'au 6 mars 2020, date de la publication de la décision d'exécution 2020/374, laquelle a mis à jour les informations administratives concernant la requérante sans pour autant modifier les motifs de son inscription. Par conséquent, la demande de maintien des effets, introduite par le Conseil à titre subsidiaire, ne peut concerner que cette seconde décision.
- 121 Il résulte de l'article 60, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. L'article 60, second alinéa, de ce statut prévoit, cependant, que, par dérogation à l'article 280 TFUE, les décisions du Tribunal annulant un règlement ne prennent effet qu'à compter de l'expiration du délai pendant lequel un pourvoi peut être introduit ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, à compter du rejet de celui-ci.
- 122 En l'espèce, le règlement d'exécution 2020/371 a la nature d'un règlement, dès lors qu'il prévoit qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, ce qui correspond aux effets d'un règlement tels que prévus à l'article 288 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 21 avril 2016, Conseil/Bank Saderat Iran, [C-200/13 P](#), [EU:C:2016:284](#), point [121](#)).
- 123 L'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne est donc bien applicable en l'espèce (voir, par analogie, arrêt du 21 avril 2016, Conseil/Bank Saderat Iran, [C-200/13 P](#), [EU:C:2016:284](#), point [122](#)).
- 124 En ce qui concerne les effets dans le temps de l'annulation de la décision d'exécution 2020/374, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, le Tribunal peut, s'il l'estime nécessaire, indiquer les effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.
- 125 En l'espèce, l'existence d'une différence entre la date d'effet de l'annulation du règlement d'exécution 2020/371 et celle de la décision d'exécution 2020/374 serait susceptible d'entraîner une atteinte sérieuse à la sécurité juridique, ces deux actes infligeant à la requérante des mesures identiques (voir, par analogie, arrêt du 21 février 2018, Klyuyev/Conseil, [T-731/15](#), [EU:T:2018:90](#), point [263](#)). Les effets de la décision 2020/374 doivent donc être maintenus en ce qui concerne la requérante jusqu'à la prise d'effet de l'annulation du règlement d'exécution 2020/371.

Sur les dépens

- 126 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.
- Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

- 1) La décision d'exécution (PESC) 2017/497 du Conseil, du 21 mars 2017, mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, et la décision d'exécution (PESC) 2020/374 du Conseil, du 5 mars 2020, mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, sont annulées en tant qu'elles maintiennent le nom de Mme Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi sur les listes figurant aux annexes I et III de la décision (PESC) 2015/1333 du Conseil, du 31 juillet 2015, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant la décision 2011/137/PESC.
- 2) Le règlement d'exécution (UE) 2017/489 du Conseil, du 21 mars 2017, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, et le règlement d'exécution (UE) 2020/371 du Conseil, du 5 mars 2020, mettant en œuvre l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, sont annulés en tant qu'ils maintiennent le nom de Mme Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi sur la liste figurant à l'annexe II du règlement (UE) 2016/44 du Conseil, du 18 janvier 2016, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant le règlement (UE) no 204/2011.
- 3) Les effets de l'article 1er de la décision d'exécution 2020/374 sont maintenus à l'égard de Mme Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet éventuel du pourvoi.
- 4) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.

Spielmann

Öberg

Spineanu-Matei

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 avril 2021.

Document 9

Divisés, les Vingt-Sept adoptent des sanctions minimales contre la Turquie

Les sanctions visent les responsables des opérations d'exploration gazière en Méditerranée, mais, comme le demande l'Allemagne, l'Union européenne renvoie à plus tard des mesures plus lourdes à l'égard du régime d'Erdogan.

Par [Jean-Pierre Stroobants \(Bruxelles, bureau européen\)](#)

Publié le 11 décembre 2020 à 05h50 - Mis à jour le 11 décembre 2020 à 09h33

Réunion des dirigeants de l'Europe des Vingt-Sept à Bruxelles, le 10 décembre. OLIVIER HOSLET / AP

Trois brouillons successifs et, [après de longues heures de discussion au Conseil européen, dans la nuit du vendredi 11 décembre](#), une décision à même de satisfaire les pays partisans de sanctions contre la Turquie comme les plus réticents : des mesures restrictives individuelles seront décidées, visant vraisemblablement des responsables des opérations d'exploration gazière menées dans les eaux chypriotes et grecques de la Méditerranée. Et si Ankara ne change pas son fusil d'épaule, d'autres décisions pourraient tomber en mars 2021.

Les chefs d'Etat et de gouvernement devaient en principe mettre à exécution la menace qu'ils avaient brandie en octobre : si le régime d'Ankara ne cessait pas ses « *provocations* », sa « *rhétorique agressive* » et s'il poursuivait ses missions navales, il serait sanctionné. « *Quelles que soient les déclarations qui ont été faites depuis quelques jours, ou quelques semaines, la Turquie n'a pas manifesté son intérêt pour le dialogue* », affirmait-on de source française.

Jeudi, un premier tour de table confirmait cependant que ce point de vue ne faisait pas l'unanimité, loin de là. Le président turc, Recep Tayyip Erdogan, de son côté, déclarait, à la veille de la réunion de Bruxelles, qu'il ne s'inquiétait « *pas vraiment* ». Il critiquait, une nouvelle fois, le non-respect par l'Europe de ses « *promesses* » depuis l'ouverture des négociations d'adhésion entre Ankara et l'UE en 2005 et évoquait le soutien que lui manifestent des pays européens qu'il qualifie d'« *honnêtes* ».

Préserver les liens commerciaux

Il désignait ainsi, sans les nommer, la Hongrie et la Bulgarie, peu désireuses de mettre en péril leurs bonnes relations commerciales avec Ankara. Malte, l'Italie et l'Espagne sont, elles aussi, prudentes, afin de préserver leurs liens commerciaux, énergétiques ou militaires. L'entreprise étatique espagnole Navantia achève par exemple, à Istanbul, la construction du premier porte-aéronefs de la marine turque.

Quant à l'Allemagne, qui exerce actuellement la présidence tournante de l'Union, sa position est fluctuante. Au cours des dernières semaines, la diplomatie allemande a, en tout cas, freiné les ardeurs de la Grèce – favorable à un embargo sur les ventes d'armes –, de Chypre et d'autres prônant des sanctions dures. Le gouvernement d'Angela Merkel tient par-dessus tout au maintien de l'accord conclu par l'Union européenne (UE) avec M. Erdogan en 2016 afin d'[arrêter les traversées de migrants vers l'Europe, voire organiser leur renvoi depuis la Grèce](#).

La France, bête noire de M. Erdogan, entendait, elle, « *défendre la souveraineté et la stabilité* » de la Grèce et de Chypre. Paris espérait aussi mettre en évidence le rôle déstabilisateur de la Turquie dans le voisinage de l'Europe, à savoir aussi en Libye, au Moyen-Orient ou dans le Haut-Karabakh.

Jeudi, personne, parmi les Vingt-Sept, ne niait la nécessité d'une réponse aux actions turques, mais il restait à la définir. Le principe de quelques sanctions a donc été acté mais, fidèle à son habitude, l'Union a renvoyé l'essentiel du problème à plus tard. Le haut représentant, Josep Borrell, devra préparer un rapport sur la situation régionale – pas seulement la Méditerranée orientale – et l'ensemble de la relation UE-Turquie pour mars 2021. Il est aussi appelé à organiser une conférence multilatérale.

Les dirigeants européens demandent aussi une reprise des négociations sur Chypre, sous les auspices des Nations unies. L'« agenda positif » proposé au gouvernement d'Ankara reste, quant à lui, sur la table, et on lui promet notamment un réexamen de l'union douanière avec l'UE.

Rôle au sein de l'OTAN

Le rôle prépondérant de la Turquie au sein de l'OTAN est un autre facteur qui pèse dans la balance. L'invasion du Nord-Est syrien, [l'acquisition de missiles S-400 à la Russie](#) ou [les livraisons d'armes en Libye](#), au mépris de l'embargo : tout cela indispose, mais le pays est « *un allié important et joue un rôle-clé* », insistait, cette semaine, le secrétaire général de l'Alliance atlantique, Jens Stoltenberg.

C'est sans doute l'attitude de la nouvelle administration américaine, avec laquelle l'Union veut « *se coordonner* » – à moins qu'il s'agisse plutôt de s'abriter derrière elle –, qui déterminera en bonne partie l'avenir des relations entre Bruxelles et Ankara. Au président élu Joe Biden, qui le traita naguère d'« *autocrate* », M. Erdogan fait, en tout cas, valoir « *la valeur géopolitique et stratégique de son pays* », comme l'indiquait mercredi, lors d'une conférence virtuelle, le porte-parole du président turc. Selon Ibrahim Kalin, l'affaire des missiles russes S-400 est une question « *technico-militaire* » qui peut être aisément résolue.

Il est peu probable, cependant, que l'administration démocrate démentira le secrétaire d'Etat Mike Pompeo, un proche de Donald Trump, qui évoquait récemment un « *cadeau* » fait à Moscou et invitait Ankara à « *en revenir à un comportement d'allié* » au sein de l'OTAN. Jeudi, des sources américaines indiquaient d'ailleurs que le président sortant serait désormais acquis à l'idée de sanctionner la Turquie pour l'achat des S-400, comme le réclame le Congrès.

De quoi renforcer la position des Européens, partisans de davantage de fermeté à l'égard de M. Erdogan. Lequel, jeudi, critiquait à nouveau la France, coprésidente avec la Russie et les Etats-Unis du groupe de Minsk, chargé en vain depuis deux décennies de trouver une solution au conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie. En visite à Bakou pour célébrer la récente reconquête partielle du Haut-Karabakh, le président turc a appelé l'Azerbaïdjan à poursuivre « *la lutte* » contre l'Arménie tout en prônant une solution de « *paix régionale* ». Sans Paris et sans Washington.

[Jean-Pierre Stroobants\(Bruxelles, bureau européen\)](#)

Document 10

Article du Center for a New American Security (CNAS)

SANCTIONS BY THE NUMBERS I JUNE 2021

Spotlight on Venezuela

By Jason Bartlett and Megan Ophel

As Venezuela battles a protracted financial and humanitarian crisis, U.S. sanctions on the country have emerged as controversial. This has sparked debate on whether the increase in U.S. sanctions in recent years has exacerbated the country's existing economic troubles, which have been caused by widespread economic mismanagement and corruption of the increasingly authoritarian regimes of Nicolás Maduro and his predecessor, Hugo Chávez. Venezuela's economy has struggled for years, primarily due to its decades-long overreliance on its oil industry, which has contributed to astronomically high inflation—almost 100,000 percent in 2018—as well as mass food shortages and the weakening of Venezuela's private sector as oil prices declined. As the situation has grown increasingly dire, the U.S. government has also greatly increased sanctions on the country over the last four years, exacerbating the economic issues and making it nearly impossible for Venezuela to access international markets. This has reinforced the Maduro regime's reliance on U.S. adversaries, including China, Russia, and Iran, as an economic lifeline.

Since 2009, the United States has levied a total of 431 designations on Venezuelan individuals and entities, as well as foreign nationals associated with illicit activity sanctioned under Venezuela-related programs. Under former president Donald Trump's "maximum pressure" campaign, the Treasury Department significantly expanded sanctions on Venezuela, which were authorized through a robust legal framework of seven executive orders, three sectoral determinations, three statutes, and dozens of general licenses. These sweeping economic measures aimed to financially isolate the country from the rest of the world by targeting the country's financial sector, natural resource exports, government officials, commercial enterprises, defense industry, and sovereign debt, as well as individuals transacting with designated Venezuelan targets.

This edition of *Sanctions by the Numbers* provides an overview of the evolution of Venezuela-related sanctions, from the first narrowly targeted sanctions focused on drug-related violators in 2009 to an explosion of sectoral and financial sanctions in the last four years that now make it one of the broadest U.S. sanctions programs. It also examines opportunities for evasion assistance from China and Russia and highlights early indications of the Biden administration's pending Venezuela policy, which has been influenced by the ongoing COVID-19 pandemic.

Evolution of Sanctions on Venezuela

Following Maduro's rise to power in 2013, U.S. sanctions strategy toward Venezuela evolved to address the ongoing deterioration of democracy and human rights in the country. From 2009 to 2015, the U.S. government issued fewer than five Venezuela-related sanctions per year,

primarily related to drug-trafficking and providing financial support to Hezbollah. The major shift in U.S. sanctions policy toward Venezuela began in 2014 when Congress passed the Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act. Following that, President Barack Obama signed Executive Order 13692 in March 2015, which highlighted human rights abuses associated with Maduro's violent crackdown on protests. Most notably, this executive order created a country-specific sanctions program for Venezuela (VENEZUELA), which permitted targeted sanctions on individuals and entities involved in human rights abuses, anti-democratic practices, and public corruption, and ultimately changed the trajectory of U.S. sanctions on Venezuela. Under this new authority, the U.S. government sanctioned seven Venezuelan officials in the security forces for their involvement in suppressing protests, signifying a shift in U.S. sanctions policy and targets as democracy continued to deteriorate under Maduro.

The Trump administration dramatically broadened the range of Venezuelan targets under its "maximum pressure" campaign, imposing 46 designations on Venezuela within its first year, which was more than double the total (20) of all Obama-era sanctions on Venezuela. Following the continuing deterioration of Venezuelan democracy under Maduro in 2017, the Trump administration further intensified its use of existing sanctions programs against government officials, averaging 45 designations per year in 2017 and 2018. The Trump administration also implemented new sanctions authorities targeting Venezuela's sovereign debt and access to the U.S. dollar to financially isolate Caracas from the world. This effectively restrained the Maduro regime's ability to reconcile its sovereign debt as sanctions restricted its access to international financing.

U.S. sanctions continued to squeeze Venezuelan finances through a series of new executive orders which further barred transactions with the country. In August 2017, the Treasury prohibited transactions with the Venezuelan government and state-owned oil company Petróleos de Venezuela (PdVSA) within the American debt and equity financial markets with Executive Order 13808, which Executive Order 13835 later extended to the secondary market. This extension not only restricted the issuance of new external debt and repayment of debt coming due, but also put on hold a broader debt restructuring process as the United States sanctioned most government negotiators. In response, the Venezuelan government created a national cryptocurrency called the "petro" with purported backing from its oil, natural gas, and mineral reserves to circumvent U.S. sanctions in 2018. However, the Trump administration then issued Executive Order 13827 which banned all transactions using the petro, disincentivizing foreign entities and individuals from using this Venezuelan cryptocurrency market and stymieing Maduro's efforts to financially engage with the international community through digital means. This demonstrated the global breadth of the United States' sanctions toolkit and international financial dominance, as the possibility of losing access to the U.S. market by transacting in a sanctioned currency contributed to the already low global interest in adopting the petro. These measures made the Venezuelan government even more reliant on barter trade with Russia, and to a lesser extent China and Iran, ultimately pushing Caracas further into the orbit of traditional U.S. adversaries.

The Trump administration continued to impose heavy sanctions as Maduro refused to relinquish power and cease government-sponsored violence against civilians and protesters. In November

2018, the Trump administration created a new status-based sanctions program (VENEZUELA-EO13850), which grants the United States the ability to block assets of, and prohibit transactions with, actors operating in select sectors of the Venezuela economy or those involved in corrupt transactions with the Venezuelan government. Under Executive Order 13850 alone, the Treasury issued 148 designations in 2019 (80 percent of the annual total) on Venezuela. It initially targeted Venezuela's gold sector and later expanded to the oil, financial, and defense and security industries throughout 2019 to sanction the major export sectors of the Venezuelan economy, including PdVSA and the Venezuelan Central Bank. The Trump administration expanded sanctions under Executive Order 13884, blocking the assets of the Venezuelan government and permitting sanctions on any individuals and entities who have materially assisted or supported the government of Venezuela. The sanctions on PdVSA were arguably one of the most impactful actions, given the country's reliance on oil exports. In the wake of these sanctions, oil export revenue collapsed from \$4.826 billion in 2018 to only \$477 million in 2020. Meanwhile, sanctioning a country's central bank adds another layer of difficulty in clearing foreign transactions, reinforcing the Trump administration's goal of financially isolating Caracas from the rest of the world. The broad range of existing U.S. economic sanctions, along with concerns that sanctions could be further expanded to cover additional activity with Venezuela, has directly limited the ability of certain entities to engage with the country. This has resulted in widespread over-compliance from international financial institutions, banks, and aid organizations dealing with Venezuela, which has further isolated the country from the rest of the world.

Although the sectoral sanctions mentioned above likely have had the greatest impact on Venezuela, the United States also took several other steps to curtail the country's ability to evade sanctions. Most notably, the Treasury identified sanctions targeting Venezuela's air transport and maritime industries as one way to reduce sanctions evasion tactics related to the export of oil and other sanctioned goods. While entities and individuals remain the most frequently sanctioned targets, the U.S. government also issued designations on aircraft (57) and vessels (68) to cut off Venezuelan oil exports, which are dependent on oil tankers typically operated by foreign shipping companies for transport. In an attempt to maximize sanctions pressure and economic coercive power, the U.S. government also pressured ship classification firms to withdraw the seaworthiness certifications of tankers sanctioned for operating in designated Venezuelan sectors, which would lead to a loss of insurance coverage, violation of contracts that require certification, and even rejection from ports. While these sanctions only apply to vessels involved in designated sectors, their collateral impact extends to all forms of trade as many shipping companies refuse to charter any vessel that has recently sailed to Venezuela due to the fear of engaging with a sanctioned target. In response, Venezuela has sought to evade U.S. sanctions by utilizing Iranian-owned tankers for illicit deliveries and transport of gasoline and oil. Since tankers owned by Iran's National Iranian Tanker Company (NITC) have already been designated under Iran-related sanctions, there is little further action the United States can take in response beyond sanctioning the crews involved, which will likely fail to deter further sanctions evasion attempts.

Similar to vessels, sanctioning national aircraft can have significant impacts on a country's ability to engage in international trade, travel, and other forms of commerce. For example, sanctioned aircraft can potentially lose their insurance and right to travel to the United States, as well as become difficult to sell abroad. In 2020, the Treasury Department sanctioned aircraft owned by PdVSA and sanctioned the Venezuelan state-owned flag carrier, Conviasa, along with its fleet of 40 planes, citing the use of the planes for political purposes by government officials. Members of the international community have criticized this action for punishing ordinary Venezuelans as it limits their ability to travel out of the country and the company's access to necessary maintenance services abroad.

As illicit financial activity benefiting the Maduro regime also occurs outside of Venezuela, U.S. sanctions extend beyond the country itself and to those around the world who materially support Caracas. For example, the Treasury has designated 147 (34 percent) out of the total 431 sanctions related to Venezuela on individuals and entities located in other countries, which demonstrates the breadth of Venezuela's illicit networks and activity. The United States and Colombia are the most frequently sanctioned jurisdiction for Venezuela-related designations outside of Venezuela, mostly due to the large numbers of shell companies operating on behalf of Caracas in these countries. The Treasury has sanctioned 24 entities in the United States, mainly Venezuelan-owned shell companies in Florida and New York City, for their links to sanctioned Venezuelan individuals. Moreover, the Treasury named 18 of these sanctioned entities in its January 2019 designations on businessmen and Venezuelan government officials involved in a \$2.4 billion foreign exchange network used to conceal the illicit ownership of luxury goods, aircraft, and yachts in violation of U.S. sanctions.

Venezuela has also utilized its networks in Colombia to conduct numerous money laundering schemes and financial crime. To date, the Treasury has levied 21 Colombia-related designations pursuant to Venezuela, all related to the activities of Colombian businessman Alex Nein Saab Moran (Alex Saab) and his extended international network linked to Venezuelan government officials and Maduro's three step-children. The Treasury attributes to Saab the embezzlement of hundreds of millions of dollars from a food subsidy program on behalf of the Maduro regime, ultimately exploiting the country's starving population. According to a July 2019 Treasury press release, Saab leveraged his sophisticated network of shell companies, business partners, and family members to launder funds around the world while attempting to evade U.S. sanctions.

Lastly, Panama (13), the Marshall Islands (10), and Liberia (10) have the next highest number of Venezuela-related designations due to maritime sanctions evasion schemes. Shipping is a major target for economic sanctions aimed at stymieing oil exports, and these countries often serve as flags of convenience for illicit maritime activity: a vessel owner can easily register their vessel under a foreign flag, such as Panama or the Marshall Islands, to profit from less restrictive regulations. Venezuela has a documented history of leveraging maritime obfuscation practices to evade U.S. economic sanctions which raises concerns of concerted Chinese and Russian efforts to help Caracas evade sanctions similar to the assistance they offer to North Korea.

The China and Russia Factor

Over the last four years, stringent U.S. sanctions have contributed to Venezuela's increased dependency on traditional U.S. adversaries which presents major risks for sanctions evasions. Both China and Russia have sought ways to enhance their influence in Caracas through offering economic lifelines, advanced technology, and military training programs. In 2017, Caracas hired Chinese tech giant ZTE to create a new identification smart card to monitor and control citizen behavior under the auspices of a \$70 million government effort that alleged to strengthen national security. ZTE also dispatched a special workers unit to join CANTV, Venezuela's state-run telecommunications company, under the guise of offering managerial oversight and expertise. Although Beijing has reportedly reduced its financial support to Caracas over the years, it continues to violate U.S. sanctions to the benefit of the Maduro regime, as seen in the Treasury's designation of the China National Electronics Import & Export Corporation (CEIEC). This designation exposed that the CEIEC supported CANTV's anti-democratic efforts to restrict internet service and conduct cyber operations against political opponents, including digital surveillance.

Along with offering Venezuela economic lifelines and military contracts, Russia has also sought greater involvement in the country's domestic affairs. In 2019, the Treasury designated Moscow-based bank Evrofinance Mosnarbank for aiding Venezuela in evading U.S. sanctions through financing the nation's failed cryptocurrency, the petro. Overall, the Treasury has imposed four sanctions on Russian individuals and entities, and an additional two designations on Switzerland-based subsidiaries of Russia's state-controlled Rosneft Oil Company for facilitating Venezuelan oil shipments. In addition to Russian-led sanctions evasions, the Treasury also imposed sanctions on four maritime firms and vessels illegally transporting Venezuelan oil to Cuba during the same year. However, increased designations have failed to dissuade Caracas from acknowledging foreign assistance in evading U.S. sanctions. In 2020, a day after Maduro illegitimately consolidated both political and legal power within the Venezuelan National Assembly, he convened with Russian officials on national Venezuelan television and thanked Russian President Vladimir Putin for his "interest and support for democracy in Venezuela," adding, "Russia is an example of respect of cooperation." Maduro's swift acknowledgment of Russian support after illegitimately securing full power over Venezuela signals a likely continuation of joint Russian-Venezuelan efforts to evade U.S. sanctions on behalf of his regime. Despite financial liabilities, China and Russia will likely continue to support the Maduro regime as a strengthened alliance with Venezuela would grant both countries valuable geopolitical capital over the United States.

Biden and Caracas

While the overall review of the Venezuelan sanctions program is still underway, early signs suggest that the administration will continue to recognize Juan Guaidó as the interim president of Venezuela and the United States will likely keep many sanctions in place as it looks for ways to ease humanitarian issues. For example, in March 2021, the U.S. delegation to the World Trade Organization blocked Venezuela's request to the panel seeking a review of U.S. sanctions on the grounds that the Venezuelan delegation was an illegitimate representative of the Venezuelan people. Although the Biden administration has not yet imposed any new sanctions

on Venezuela, it also has not taken major steps to delist designated Venezuelan entities or individuals. The only notable delisting was of an Italian pizzeria owner in Verona, Italy, who was incorrectly sanctioned in January 2021 under the Trump administration due to a mistake in identity attribution. However, the Office of Foreign Assets Control has begun to provide certain humanitarian-related carve-outs in U.S. sanctions policy through a new general license which authorizes certain transactions with Venezuela related to the prevention, diagnosis, and treatment of COVID-19. Signed into effect on June 17, 2021, this serves as the Biden administration's first major act to adjust sanctions toward the country in order to address COVID-19-related human suffering in Venezuela.

Under the Biden administration, U.S. sanctions on Venezuela will most likely remain relatively intact unless significant political change occurs in Venezuela. U.S. Secretary of State Antony Blinken vowed in early May 2021 that the United States will “continue to work with our partners across the region both to alleviate the suffering of the Venezuelan people and to exert pressure on the regime so the country can peacefully return to democracy.” This language suggests a continued hardline stance against the legitimacy of the Maduro regime but with perhaps greater collaborative efforts with allies and consideration of impacts of sanctions on the civilian population. The Biden administration has also signaled that foreign policy objectives should not come at the expense of efforts to address COVID-19 in heavily sanctioned countries such as Venezuela. For example, Secretary Blinken announced via Twitter that the United States will provide nearly \$407 million in assistance to Venezuelans and host communities, signifying “longstanding U.S. leadership in alleviating the suffering of vulnerable people around the world in line with our values and interests as a nation.” Although the overall review of all U.S. sanctions programs is still underway, the Biden administration will most likely exert multilateral pressure with allies against the Maduro regime, including sustained sanctions, but with additional attention to humanitarian issues.

Document 11

« Loi Magnitsky » européenne : un nouveau régime de sanctions contre les violations des droits de l'homme dans le monde

Extrait du site « Toute l'Europe » - 3 mars 2021

Par Noémie Galland-Beaune

Le 7 décembre dernier, l'Union européenne s'est dotée d'une "loi Magnitsky" européenne permettant de sanctionner des personnes physiques ou morales, étatiques ou non, qui auraient violé les droits de l'homme. Une nouvelle arme qui s'appliquera quelle que soit leur nationalité ou le pays où elles ont commis leurs exactions, et qui devrait permettre à l'UE de renforcer son poids sur la scène internationale et sa capacité à défendre les droits de l'homme dans le monde. A l'été 2020, deux événements ont tour à tour révélé les lacunes de la politique extérieure européenne en matière de défense des droits de l'homme. Dans l'affaire de l'empoisonnement de l'activiste russe Alexeï Navalny, comme sur le dossier de la violente répression du mouvement contestataire biélorusse, l'Union européenne a pris des positions tranchées, mais a peiné à réagir aussi rapidement et fortement que ne l'aurait souhaité la présidente de la Commission européenne. Lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2020, Ursula von der Leyen a elle-même dressé ce constat : *“Que ce soit à Hong Kong, à Moscou ou à Minsk, l'Europe doit prendre position clairement et rapidement [...] L'Europe doit réagir de manière plus ferme aux événements qui se déroulent sur la scène internationale”*.

Une conclusion qui l'a menée à annoncer la préparation d'une "loi Magnitsky" européenne, une nouvelle boîte à outils destinée à renforcer la défense des droits de l'homme. En novembre 2020, la Commission européenne et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont donc proposé d'élargir l'éventail de sanctions mis à disposition par l'Union. Jusqu'ici, l'UE pouvait principalement infliger des sanctions sectorielles et territorialisées (contre l'industrie du nucléaire en Iran, par exemple). Elles étaient donc portées à l'encontre de pays spécifiques.

En complément, cette nouvelle "loi Magnitsky européenne" propose d'instaurer des sanctions adressées à des personnes et des entités responsables ou impliquées dans de graves violations des droits de l'homme. Par rapport au régime global déjà en vigueur, cette nouvelle arme permet d'adapter les sanctions et de dissocier les Etats des auteurs de ces actes condamnés. Ainsi elles pourront cibler les individus mis en cause partout dans le monde, même si les actes ne sont pas commis dans leur pays d'origine. Un dispositif qui apporte plus de souplesse en contraignant simplement une personne et non plus un pays, évitant au passage de porter préjudice aux populations civiles des pays d'origine des personnes visées.

Ces sanctions vont de l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne au gel des avoirs disponibles dans ce dernier. Ce nouvel outil doit permettre à l'Union d'agir plus rapidement et plus efficacement en cas de graves violations de ses valeurs. Le 7 décembre, les ministres des Affaires étrangères ont approuvé ce nouveau régime mondial de sanction de l'UE, valable pour trois ans.

Ce régime mondial de sanctions s'inspire largement de la loi américaine dite "**Magnitsky act**" ("*Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*") adoptée par le congrès américain et promulguée par le président Barack Obama en décembre 2012.

Les législations Magnitsky ciblaient les responsables de la mort de Sergueï Magnitsky, avocat

russe mort en 2009 en détention provisoire après avoir été torturé, pour avoir révélé un affaire de corruption massive impliquant des officiers du ministère russe de l'Intérieur. S'attaquant à l'origine à la lutte contre la corruption, la loi a été élargie à la lutte contre les droits de l'homme. On parle donc de "*loi Magnitsky européenne*" pour désigner le régime mondial de sanctions de l'Union européenne. Cependant, le régime européen se concentre uniquement sur les violations graves des droits de l'homme, et ne s'attaque pas, contrairement à la loi américaine, à la corruption.

Bémol à cette nouvelle loi, le Conseil des Affaires étrangères de l'UE a refusé que les sanctions ne soient adoptées à la majorité qualifiée, mais à l'unanimité. Cela signifie que si un Etat membre a des relations privilégiées avec un pays tiers que l'UE souhaiterait sanctionner, il serait donc en capacité de bloquer le processus pour défendre les intérêts de son allié. La députée écologiste allemande Hannah Neumann, vice-présidente de la commission des droits de l'homme, craint que ce processus de décision n'entrave l'action de l'UE en matière de défense des droits de l'homme : "*Par le passé, nous avons vu les Etats membres de l'UE exercer leur droit de veto sur la base de leurs préférences nationales. [...] Je regrette de voir que le Conseil a maintenu la procédure de l'unanimité pour toute inscription future. Un vote à la majorité qualifiée aurait permis une prise de décision plus rapide et plus efficace sur les questions urgentes relatives aux droits de l'Homme*".

Grâce à cette loi Magnitsky, l'Union européenne espère néanmoins modifier les comportements des acteurs et exercer une pression sur les Etats tiers qui violent les droits de l'homme dans le monde pour décourager les violations et atteintes graves aux libertés fondamentales. Elle devrait d'ailleurs mobiliser ce nouvel instrument pour la première fois à l'encontre de la Russie. Dans le cadre de l'affaire Navalny, et de l'emprisonnement de l'opposant russe, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne se sont en effet accordés le 22 février sur la mise en place de sanctions à l'encontre de quatre hauts-dignitaires du Kremlin. Elles ont été appliquées le 1er mars.

La loi Magnitsky européenne s'inscrit dans un long historique européen en matière de défense des droits de l'homme, un élément constitutif de l'identité de l'UE comme le rappelle l'article 2 du TUE. C'est également l'une des lignes directrices majeures du mandat de l'actuelle présidente de la Commission européenne. Dans la présentation de ses orientations politiques, Ursula von der Leyen avait en effet appelé de ses vœux une Europe "*plus ambitieuse chez elle afin de prendre le leadership sur la scène européenne*". Une ambition à laquelle répond le programme stratégique 2019-2024 du Conseil européen, rappelant la nécessité pour l'UE de "*défendre ses valeurs et son mode de vie, et contribuer à façonner l'avenir de la planète*".

Plus tôt encore, entre 2012 et 2019, l'Union européenne s'était déjà dotée successivement de deux "plans d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie" définissant les ambitions et priorités de l'action extérieure européenne pour la défense des libertés fondamentales. Dans ces textes, l'Union européenne définit ses objectifs, mais aussi son arsenal d'outils pour lutter contre les atteintes aux droits fondamentaux. Ainsi, l'Union européenne a par exemple protégé plus de 30 000 défenseurs des droits humains dans le monde par l'intermédiaire d'un mécanisme prévu à cet effet. En complément, l'Union européenne peut également utiliser d'autres régimes spécifiques pour sanctionner l'utilisation d'armes chimiques, les cyber-attaques ou le terrorisme.

Document 12

Tribune des ONG dans Le Monde du 15 décembre 2020

« Les humanitaires doivent bénéficier de mesures d'exemption dans l'application des lois antiterroristes »

Avant la Conférence nationale humanitaire de Paris, des responsables d'ONG dénoncent, dans une tribune au « Monde », les mesures de sécurité assorties aux aides de plus en plus exigeantes. Une « technocratie kafkaïenne » en constante progression, qui tend à criminaliser l'aide humanitaire.

Tribune. La prochaine Conférence nationale humanitaire ([CNH](#)) se tiendra à Paris le 17 décembre. Nos ONG s'y exprimeront pour dire notre refus de participer au « criblage » des bénéficiaires et nos inquiétudes devant la tendance à la criminalisation de l'aide humanitaire.

Une année s'achève, marquée par la mort violente de membres d'ONG françaises au [Nigeria](#) et au Niger. Là, comme dans d'autres régions du monde, sévissent des conflits internes majeurs entre groupes armés et forces gouvernementales sur fond de pauvreté, de dégradations environnementales, de crise de gouvernance et de corruption. La radicalisation religieuse prospère sur ces mécanismes.

Toutes crises confondues, ce sont plus de 150 millions de personnes qui ont nécessité une aide vitale en 2020. La « communauté des nations » aura été incapable de réunir les 30 milliards de dollars (24,70 milliards d'euros) annuels nécessaires à leur survie, déléguant aux ONG et à leurs donateurs privés la tâche de collecter près du quart des sommes mobilisées.

Procédures de « criblage »

Le transfert de responsabilité des Etats sur les ONG internationales pour réunir les fonds indispensables n'est pas le seul mécanisme qui pose problème dans le système existant de l'aide humanitaire. Les budgets alloués par la vingtaine des principaux gouvernements donateurs et par l'Union européenne sont assortis de clauses dont la mise en œuvre devient un enjeu majeur. Un des quatre ateliers de la CNH lui sera dédié : il s'agit des règles en vigueur, ou en préparation, dans la lutte contre le terrorisme (« Council Working Party on Terrorism », COTER, dans sa contraction anglaise).

Les ONG doivent discuter avec toutes les parties qui s'affrontent, « vertueuses » ou pas, « fréquentables » ou pas

En la matière, la majorité des ONG font d'ores et déjà usage de procédures visant à les prémunir de toute forme de lien avec le terrorisme. Là où se déroulent de violents conflits dans lesquels évoluent des belligérants classés comme terroristes par ces mêmes Etats donateurs, les organisations humanitaires sont contraintes de respecter, via des clauses contractuelles inscrites dans les budgets alloués, des procédures de « criblage » et de contrôle de leurs salariés, fournisseurs et partenaires impliqués dans le déploiement de l'aide.

Le but est alors de vérifier que leurs noms ne figurent pas sur des listes internationales de personnes impliquées dans des activités terroristes. Les mesures de contrôle et les procédures imposées par les financeurs sont complétées par celles déployées par les pays d'intervention.

Le temps et l'énergie consacrés à ces nouvelles pratiques de sécurisation ont pour première conséquence un alourdissement extrême des procédures administratives comme des coûts de fonctionnement.

Cela aboutit au détournement d'une part non négligeable du temps de nos équipes vers des tâches non directement bénéfiques aux besoins des personnes secourues. Ultime couche supplémentaire dans la technocratie humanitaire kafkaïenne en progression depuis quelques années à l'initiative des financeurs.

Risques de sanctions pénales

La déclinaison la plus absurde de l'ambivalence des Etats donateurs réside dans les règles en vigueur concernant les transferts de fonds vers les pays en conflit. Certains gouvernements vont débloquer des sommes conséquentes pour des crises majeures, et, en même temps, s'opposer aux transferts par virements bancaires aux équipes sur site, au motif qu'il s'agit de programmes déployés sur des terrains où évoluent des groupes identifiés comme terroristes.

Au nom de l'extraterritorialité de l'application des lois états-uniennes en matière de lutte antiterroriste, la plupart des pays contributeurs de l'aide, comme les banques, respectent les directives de l'OFAC (Office for Foreign Assets Control), organisme dépendant du département du Trésor américain, chargé de l'application des sanctions internationales dans le domaine financier. Ces règles bancaires aboutissent à afficher une générosité indifférente à l'effectivité de l'aide concrète apportée.

Le non-respect de ces différentes procédures expose les ONG à des sanctions pénales.

Une exigence supplémentaire des Etats donateurs se profile, que la plupart des ONG françaises et internationales entendent résolument refuser : l'application des mesures de « criblage » aux bénéficiaires directs des secours. Une ONG devrait alors réaliser elle-même cette opération ou la transférer au financeur en même temps que la liste des personnes aidées.

En France, certains services au sein du ministère des affaires étrangères, du ministère des finances et de l'Agence française de développement (AFD) se font les précurseurs zélés de ces nouvelles mesures.

Déontologie

Cette demande constitue une ligne rouge à ne pas franchir pour les organisations de solidarité internationale.

Elle renforce l'insécurité de nos personnels sur le terrain en les faisant apparaître comme les collaborateurs des gouvernements en place, soutenus par les pays donateurs, dans la lutte contre les groupes rebelles ; elle invalide chemin faisant trois principes cardinaux qui guident notre action : la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

Le partage des listes des personnes secourues est antinomique avec le code de déontologie des professionnels de santé. Si ces règles supplémentaires devaient s'appliquer, leur non-respect par nos organisations pour des raisons éthiques ou dans le souci de préserver la sécurité des équipes déboucherait sur une forme de criminalisation de l'action humanitaire.

Au travers de ces différentes mesures, ce sont les fondements du droit international humanitaire qui sont remis en cause. Les pays du Nord seraient perçus comme prescripteurs de principes universels qu'eux-mêmes ne respectent pas.

Par définition, les ONG doivent discuter avec toutes les parties qui s'affrontent, « vertueuses » ou pas, « fréquentables » ou pas, malgré la violence indiscriminée que certains combattants pratiquent à l'égard des civils. L'accès des populations à l'aide internationale ne peut se faire sans le maintien de cette règle cruciale du droit international humanitaire.

Des propositions concrètes

Dès lors, les humanitaires doivent bénéficier de mesures d'exemption dans l'application des lois antiterroristes, sur les terrains de conflit ou quand elles interviennent au profit de populations qui vivent dans des pays sous sanctions internationales. Ces lois sont inapplicables, dangereuses et incompatibles avec notre mandat.

Nous avons à cet égard, dans la préparation de la rencontre, élaboré des propositions concrètes et réalistes d'évolution du droit français permettant de préserver notre capacité à agir. Nos propositions sont sur la table des négociations.

Le président de la République clôturera la conférence. Il s'était exprimé lors de la dernière Assemblée générale des Nations unies en septembre 2020, affirmant sa volonté que la France œuvre à préserver les espaces humanitaires et déclarant alors : « *La neutralité de l'action humanitaire doit être respectée et sa criminalisation endiguée.* »

La prochaine CNH sera l'occasion de réaffirmer concrètement cette volonté en commençant, pour la France, par balayer devant sa porte afin d'éloigner le spectre des nouvelles et préoccupantes mesures que soutient une partie de son administration...

Document 14

Extraits tirés du site internet du Conseil de l'Union européenne

Différents types de sanctions

L'UE adopte une approche ciblée et différenciée à l'égard des mesures restrictives (sanctions).

Visant des politiques spécifiques

Les sanctions sont des mesures préventives qui permettent à l'UE de réagir rapidement face à des problèmes et évolutions politiques qui vont à l'encontre de ses objectifs et valeurs. Par exemple, les sanctions peuvent cibler:

- le terrorisme
- les activités nucléaires qui présentent un risque de prolifération
- les violations des droits de l'homme
- l'annexion d'un territoire étranger
- la déstabilisation délibérée d'un pays souverain

Axées sur des domaines particuliers

Sanctions diplomatiques

Les sanctions au sens large, ou sanctions diplomatiques, comprennent des mesures telles que l'interruption des relations diplomatiques avec le pays ciblé ou le rappel concerté des représentants diplomatiques de l'UE et de ses États membres.

Sanctions au sens strict

Les sanctions au sens strict doivent se fonder sur une base juridique spécifique figurant dans les traités de l'UE et comprennent:

- les embargos sur les armes
- les restrictions à l'admission de personnes figurant sur une liste (interdiction de pénétrer sur le territoire): les personnes ciblées ne peuvent pas pénétrer sur le territoire de l'UE ou ne peuvent pas quitter le territoire de l'État membre dont elles sont ressortissantes s'il s'agit de citoyens de l'UE
- le gel des avoirs appartenant aux personnes ou entités figurant sur une liste: tous leurs avoirs dans l'UE sont gelés et les personnes et entités établies au sein de l'UE ne peuvent mettre aucun fonds à la disposition de celles figurant sur la liste
- les sanctions économiques ou les restrictions appliquées à des secteurs spécifiques d'activité économique, y compris les interdictions d'importation ou d'exportation de certains biens, les interdictions portant sur les investissements, les interdictions de fourniture de certains services, etc.

À l'initiative des Nations unies ou de sa propre initiative

L'UE peut imposer des mesures restrictives, soit de sa propre initiative, soit pour mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies.

Sanctions des Nations unies

L'UE met en œuvre toutes les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies et elle a un dialogue permanent avec les Nations unies en vue d'une meilleure coordination des mesures prises par les États membres au titre des sanctions.

- [Liste consolidée des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies](#)

Régimes de sanctions mixtes

L'UE peut également renforcer les sanctions des Nations unies en appliquant des mesures qui s'ajoutent à celles imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Sanctions autonomes de l'UE

Le Conseil peut également décider d'imposer des sanctions de sa propre initiative.

Procédure d'adoption et de réexamen des sanctions de l'UE

Adoption d'une décision du Conseil

Les mesures restrictives sont définies dans les décisions du Conseil en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Une proposition est faite par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR).

Les mesures proposées sont ensuite examinées et débattues par les instances préparatoires compétentes du Conseil:

- le **groupe compétent pour la région géographique** à laquelle appartient le pays visé par les sanctions (par exemple le groupe "Europe orientale et Asie centrale" (COEST) pour l'Ukraine ou la Biélorussie; le groupe "Mashreq/Maghreb" pour la Syrie, ou toute autre instance préparatoire)
- le groupe des **conseillers pour les relations extérieures (RELEX)**
- si nécessaire, le **Comité politique et de sécurité (COPS)**
- le Comité des représentants permanents (**Coreper II**)

La décision est alors adoptée par le Conseil à l'**unanimité**.

Si la décision du Conseil prévoit un gel des avoirs et/ou d'autres types de sanctions économiques et/ou financières, ces mesures doivent être mises en œuvre par un règlement du Conseil.

Adoption d'un règlement du Conseil

Sur la base de la décision PESC du Conseil, la haute représentante et la Commission présentent une proposition conjointe de règlement du Conseil.

La proposition conjointe est examinée par le groupe RELEX et transmise au Coreper et au Conseil pour adoption. Le Conseil informe alors le Parlement européen de l'adoption du règlement du Conseil.

Le règlement définit le champ d'application précis des mesures ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. En tant qu'acte juridique d'application générale, le règlement est contraignant à l'égard de toute personne ou entité (opérateurs économiques, autorités publiques, etc.) au sein de l'UE.

Entrée en vigueur

La décision du Conseil entre en vigueur dès sa **publication au Journal officiel de l'Union européenne**.

La décision PESC et le règlement du Conseil sont adoptés simultanément afin que ces actes puissent produire leurs effets en même temps, ce qui est particulièrement important dans le cas du gel d'avoirs.

Les mesures établies uniquement dans la décision PESC, telles que les embargos sur les armes ou les restrictions en matière de déplacement, seront mises en œuvre par les États membres, tandis que la Commission vérifiera que les États membres ont mis en œuvre les règlements de manière adéquate et en temps voulu.

Procédure de notification

Les personnes et les entités faisant l'objet d'un gel d'avoirs ou de restrictions en matière de déplacement (personnes et entités inscrites sur une liste) sont informées des mesures qui ont été prises à leur encontre:

- personnellement par courrier si leur adresse est connue
- au moyen d'un avis publié par le Conseil dans la série "C" du Journal officiel de l'Union européenne

Procédure de réexamen

Toutes les mesures restrictives en vigueur font l'objet d'un **réexamen constant** visant à garantir qu'elles continuent de contribuer à l'objectif qu'elles poursuivent.

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies

Les mesures restrictives adoptées en application de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ne comportent pas de date limite. Elles sont modifiées ou levées immédiatement, à la suite d'une décision des Nations unies en ce sens.

Régimes de sanctions mixtes

Les dispositions des Nations unies ont elles aussi une durée indéterminée. Les dispositions autonomes de l'UE font **l'objet d'un réexamen au moins une fois tous les douze mois**.

Mesures restrictives autonomes

Les décisions du Conseil imposant des mesures restrictives autonomes de l'UE s'appliquent en règle générale pendant **12 mois**, tandis que les règlements correspondants du Conseil ont une durée indéterminée.

Avant de décider de prolonger une telle décision du Conseil, le Conseil réexamine les mesures restrictives. En fonction de l'évolution de la situation, le Conseil peut décider à tout moment de modifier, de proroger ou de suspendre temporairement ces mesures.

Demande de levée de mesures restrictives

Les personnes et entités figurant sur une liste peuvent **adresser au Conseil une demande** de réexamen de la décision par laquelle elles ont été inscrites sur la liste en question, en y joignant les pièces justificatives requises. Ils doivent l'envoyer à l'adresse suivante:

Conseil de l'Union européenne

Secrétariat général
DG C 1C
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles
BELGIQUE

[Adresser un courrier électronique](#)

Enfin, les personnes et entités inscrites sur une liste peuvent contester la décision du Conseil devant le Tribunal de l'Union européenne, dans les conditions prévues à l'article 275, deuxième alinéa, et à l'article 263, quatrième et sixième alinéas, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Document 15

Extrait du site web du Secrétariat européen aux affaires extérieures « L'Iran et l'UE »

What is the JCPOA?

The JCPOA, also known as the Iran Nuclear deal, is a key element of the global nuclear non-proliferation architecture endorsed by [UN Security Council Resolution 2231\(2015\)](#) ([link is external](#)).

The JCPOA ensures that Iran's nuclear programme will be exclusively peaceful in return for the comprehensive lifting of UN, multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme.

Since 2006, the EU High Representative played a decisive role by facilitating the diplomatic efforts between China, France, Germany, Russia, the United Kingdom, the United States and Iran, that led to the conclusion of the JCPOA in Vienna on 14 July 2015.

As coordinator of the Joint Commission, the High Representative leads the work to oversee implementation and preserve the JCPOA. The High Representative or his/her designated representative – the EEAS Deputy Secretary General for Political Affairs – chairs the quarterly meetings of the Joint Commission.

The JCPOA is a robust verifiable agreement that sets a series of strict limitations on Iran's access to nuclear material and sensitive equipment. In addition, the agreement gives the International Atomic Energy Agency (IAEA) unprecedented access to monitor and verify Iran's programme.

Regrettably, on 8 May 2018 the President of the United States announced the withdrawal of the United States from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Therefore, as of 9 May 2018, the United States does not participate in any JCPOA-related activities or meetings.

The EU and its Member States are committed to preserving the JCPOA.

What does the JCPOA achieve?

The JCPOA was designed to block both Iran's uranium and plutonium paths to a nuclear weapon.

It increased Iran's breakout time from about 2 months (before the deal) to at least 1 year.

It established a robust verification regime, implemented by the IAEA, the only impartial and independent body, with sixty years of experience in implementing safeguards around the world.

It reduced Iran's enrichment capacity by approximately 75%; it reduced the stockpile of enriched uranium by approximately 90%, and limited the level of uranium enrichment and the stockpile of enriched uranium Iran can possess.

It established that the nuclear facilities of Arak and Fordow are to be repurposed in a way that they would not be able to produce weapons-grade plutonium or highly enriched uranium respectively.

It created the Procurement Channel, a significant transparency and non-proliferation mechanism, which reviews transfers of sensitive nuclear-related items to Iran that ultimately require an approval by the UN Security Council.

What sanctions did the EU lift?

The lifting of sanctions is an essential part of the JCPOA. The EU fulfilled all its legal obligations on 16 January 2016 (Implementation Day) when the EU legislative framework providing for the lifting of economic and financial nuclear-related sanctions entered into effect. On the same day UN financial nuclear-related sanctions and United States secondary nuclear-related sanctions were also lifted. Sanctions imposed by the EU in view of the human rights situation in Iran, support for terrorism and other grounds are not part of the JCPOA, and remain in place.

For an overview of all EU sanctions lifted and sanctions still in place you may consult the [EU's JCPOA Information Note](#) and the [EU sanctions map \(link is external\)](#).

What has the EU done to preserve the JCPOA?

Preserving the JCPOA is crucial not only in terms of nuclear non-proliferation but also for the security of the region and beyond.

Following the US decision to withdraw from the agreement in May 2018 and to re-impose previously lifted sanctions, the EU remained determined to continue pursuing legitimate trade with Iran. The EU updated its Blocking Statute, extended the EIB external lending mandate to make Iran eligible and provided comprehensive support to France, Germany and the UK (as core shareholders) [to set up and fully operationalize INSTEX \(link is external\)](#) (Instrument in Support of Trade Exchanges), a special purpose vehicle to facilitate legitimate trade between Europe and Iran. [Six more European countries joined INSTEX \(link is external\)](#) as shareholders. EU welcomed the decision of six European countries to join Instex as shareholders and encourages further broadening of INSTEX shareholders' basis. [A first transaction was successfully concluded on March 2020 \(link is external\)](#).

The EU has continuously expressed deep regret at the US decision to withdraw from the agreement and re-imposition of sanctions. At the same time, the EU is also committed to maintaining cooperation with the United States, which remains a key partner and ally.

Since July 2019 Iran has taken different steps to reduce its nuclear commitments. The EU and its Member States have consistently urged Iran to reverse these steps and to refrain from further measures that undermine the nuclear deal.

Under the terms of the JCPOA, the Joint Commission – led by the High Representative or his representative the EEAS Deputy Secretary General for Political Affairs – is the relevant forum for dialogue to address all issues of concern.

Document 16

Extrait du site "UN News"

UN sanctions: what they are, how they work, and who uses them

Using the 'threat' of sanctions

A sanction's life-cycle often starts with the [Security Council](#) taking up a situation of concern. The Council or the UN Secretary-General and his representatives will usually employ peaceful means to prevent the escalation, or outbreak of, conflict.

At this stage, even the hint of [Security Council](#) sanctions may be enough to encourage conflict parties to enter into dialogue. This is sometimes what the Council means when it signals that it will "consider all measures at the Council's disposal, including the use of enforcement measures."

[Sanctions](#) are meant to be a last resort when it comes to addressing massive human rights violations, curbing illegal smuggling or stopping extremism groups. Increasingly, sanctions are also being used to support peace efforts, to ensure that elections are held, or to demobilize armed groups.

This ability stems from the [UN Charter](#). Under Article 41 of [Chapter VII](#), the Council can use enforcement measures not including weapons, such as "complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations."

The first sanctions regime (or set of measures) was imposed in 1966 on Southern Rhodesia, today known as Zimbabwe.

Sometimes the threat of sanctions does not work, and it is up to the Security Council to decide to impose sanctions on individuals, entities or States who bear responsibility for conflict.

At this stage, the Security Council adopts a resolution establishing a new sanctions regime, where it determines the precise sanctions measure – such as arms embargoes, assets freezes or travel bans, for example – that it is imposing on the situation.

In some cases, the Council decides to also identify the individuals or entities that are subject to these 'targeted' sanctions measures. In other cases, the relevant Sanctions Committee, established as part of a sanctions resolution, will do so.

The individuals or entities sanctioned can change – with new names being added or removed from the list.

Implementing sanctions

Sanctions Committees are [subsidiary organs](#) of the Council and are composed of all 15 of the Council's members. Their role is to implement, monitor and provide recommendations to the Council on particular sanctions regimes. They meet regularly to consider reports from expert panels and to hold meetings with Member States, UN actors and international organizations.

In some cases, an expert panel is created to assist the sanctions committee. An expert panel monitors the implementation of the sanctions measures and reports its findings to the committee, or in some cases directly to the Council. Expert panels are usually comprised of between five to eight technical experts, all of whom are appointed by the Secretary-General. Expertise in these panels depends on the sanctions imposed, but may include arms, natural resources or human rights/humanitarian experts.

Of central concern to the Council is that sanctions are implemented with due regard for human rights.

De-listing requests from the other sanctions committee are managed by the [Focal Point for De-Listing](#). The post of Focal Point, which was established by resolution 1730 (2006), is based in the UN Department of Political Affairs.

Ending a sanctions regime

The Security Council can remove UN sanctions once a conflict situation improves. UN sanctions have been lifted in different ways. In some cases, benchmarks contained in sanctions resolutions have been achieved; in others, peace processes have achieved the desired outcome.

Adapted from UN DPA's [Politically Speaking](#)

Document 17

Article Toute l'Europe , 21 décembre 2018

Extraterritorialité du droit américain : l'Europe face aux Etats-Unis

Publié le 21.12.2018

Farid FATAH, Doctorant à l'université Paris I La Sorbonne, contributeur de l'Institut Jacques Delors – Notre Europe

Revenue sur le devant de la scène en août 2018 avec la réimposition de sanctions contre l'Iran, la question de l'extraterritorialité du droit américain provoque des réactions au niveau européen. Quels en sont les enjeux ? Comment l'Europe tente-t-elle de réagir ?

L'extraterritorialité du droit américain

L'extraterritorialité du droit américain est la capacité que se donnent les Etats-Unis d'édicter des normes applicables à des personnes, physiques ou morales, non américaines. Elle s'illustre dans plusieurs domaines, notamment celui de la corruption internationale où les standards

américains se sont imposés grâce à une application récurrente du Foreign Corrupt Practice Act (FCPA), adopté en 1977.

Celui-ci permet aux autorités américaines, notamment le Department of Justice (DOJ) et la Securities and Exchange Commission (SEC), de sanctionner des entreprises ayant commis des faits de corruption internationale pouvant se rattacher au pouvoir juridictionnel des Etats-Unis. Le lien peut être une cotation des actions de l'entreprise aux Etats-Unis, ou même un simple paiement en dollars.

Ce texte a permis aux Etats-Unis de sanctionner plusieurs entreprises européennes : Siemens en 2008, Technip en 2010, Alstom en 2014... En 2018, Sanofi a été contrainte de payer une amende d'environ 25 millions de dollars en 2018, au titre du FCPA. Titulaire d'actions cotées aux Etats-Unis, la société française a été accusée de corruption dans le cadre de plusieurs appels d'offres publics au Moyen-Orient et au Kazakhstan. Dernière affaire en date, Airbus serait sous le coup d'une procédure judiciaire américaine pour corruption, révèle [Le Monde](#) ce jeudi 20 décembre 2018.

Un outil diplomatique et économique

Appliquée aux sanctions économiques internationales, l'extraterritorialité est un outil juridique mais surtout diplomatique et économique sans commune mesure, dont seuls les américains sont détenteurs. De telles sanctions, assimilables à des mesures de guerre économique, doivent en théorie être prises au sein d'une organisation multilatérale comme les Nations unies (ONU). Le Conseil de sécurité de l'ONU peut notamment prendre des sanctions économiques contre un pays pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Lorsque l'un des Etats adopte des sanctions économiques plus importantes que l'organisation, ces dernières peuvent alors être qualifiées de décisions individuelles de rétorsion, ou encore de contre-mesures. C'est précisément ce que font les Etats-Unis en décidant unilatéralement d'interdire aux autres Etats le commerce avec un Etat tiers, comme c'est le cas avec l'Iran aujourd'hui et comme ce fut le cas pour Cuba en 1996.

Des mesures contestables en droit

Les mesures prises par les Etats-Unis sont contestables au regard du droit international, à plus forte raison parce qu'elles comportent des mesures de sanctions "primaires renforcées" et "secondaires". Les mesures primaires ne concernent que les nationaux de l'Etat qui les décident. Mais pour en renforcer l'application, l'Etat peut les étendre aux succursales et filiales étrangères contrôlées directement ou indirectement par une entreprise américaine. On parle dans ce cas de sanctions primaires renforcées ou étendues. Les sanctions secondaires visent à interdire à tout Etat ou toute personne quels qu'ils soient de commercer avec l'Etat sanctionné, sous peine d'être soumis aux mêmes sanctions. A ce titre, toute entreprise étrangère qui poursuit le commerce avec l'Etat sanctionné se voit exclue du commerce américain et par conséquent du commerce international.

Vis-à-vis de l'Iran, les sanctions primaires et secondaires des Etats-Unis affectent directement la souveraineté de tous les Etats tiers. Y compris des entités supranationales comme l'Union européenne, contraints de respecter des sanctions qu'ils n'ont pas décidées et qui sont parfois contraires à leurs intérêts.

Peu connectées aux marchés financiers internationaux et au dollar, les **petites et moyennes entreprises** (PME) d'Etats tiers pourraient, en théorie, commercer avec l'Iran et avec tout pays sous sanctions extraterritoriales américaines. Mais elles sont limitées par plusieurs problématiques juridiques et contraintes techniques, à commencer par la gestion des flux financiers et des paiements.

Quelle réaction européenne ?

A cet effet et en réaction à la réimposition des sanctions secondaires des Etats-Unis sur l'Iran, l'Union européenne a annoncé envisager un mécanisme de paiement par compensation au sein d'un véhicule de financement dit "SPV". Ce montage financier isolerait tout lien avec le système monétaire américain, de sorte à n'exposer aucune transaction aux sanctions américaines. Si cette voie de financement voit le jour, elle pourrait, à terme, permettre aux entreprises européennes de poursuivre librement des échanges commerciaux avec l'Iran. Toutefois, elle semble aujourd'hui sans grande portée : pour conserver leur rôle dans le commerce international, les entreprises européennes ont jusqu'à maintenant préféré se conformer aux sanctions américaines.

Par ailleurs, l'Union européenne a modifié son règlement de blocage lancé en 1996. Elle laisse ainsi les entreprises européennes devant le choix de se conformer au droit américain en se plaçant en violation du règlement, ou d'être en violation au droit américain et d'être protégées par le droit de l'Union européenne. Mais de nouveau, toutes les multinationales européennes ont choisi la première option. Outre une potentielle amende par une juridiction répressive ou une autorité administrative, elles redoutent un désintérêt des investisseurs américains ou étrangers (qui peuvent constituer une part de leur actionnariat important) et l'isolement du système économique et monétaire américain.

Existe-t-il une extraterritorialité européenne ?

Par ailleurs, certaines affaires ont pu être interprétées comme des illustrations d'une extraterritorialité européenne. La Commission européenne a ainsi bloqué des opérations de fusions américaines importantes, parmi lesquelles celle de General Electric avec Honeywell en 2001. Dans cette affaire, l'exécutif européen, conforté par le tribunal de l'Union européenne, avait considéré que la fusion de ces deux importants acteurs de l'industrie aéronautique aurait eu pour effet de renforcer la position dominante du nouvel ensemble. Une situation qui aurait pu entraver plusieurs marchés de réacteurs et de turbines.

De telles actions n'ont pu toutefois être effectuées que parce qu'elles avaient une influence directe sur le marché européen et la concurrence européenne. Lorsque des décisions sont rendues à l'encontre d'entreprises étrangères, elles le sont au même titre qu'à l'encontre des entreprises européennes, sans traitement différencié. Et elles ne prévoient ni sanctions primaires étendues ni sanctions secondaires. L'effet en est donc limité, proportionné et conforme au droit international.

Document 18

Extrait du site Coopération sud – Protection de l'espace humanitaire – 14 décembre 2020

CNH 2020 - Protection de l'espace humanitaire : les ONG attendent des mesures

Le 17 décembre s'ouvrira l'édition 2020 de la Conférence nationale humanitaire. Celle-ci réunira les principales organisations internationales et non gouvernementales humanitaires. Emmanuel Macron s'y exprimera. Parmi les sujets prioritaires, et pour lesquels les ONG ont des demandes très précises : la sécurité des personnels et la protection de l'espace humanitaire.

En 2021, selon l'ONU, 235 millions de personnes dans le monde auront besoin d'une aide humanitaire. Ce chiffre conséquent est en augmentation de 40% par rapport à l'année dernière. Les raisons en sont multiples : impacts divers provoqués par la pandémie de covid, conséquences connues du changement climatique, caractère incessant des conflits très souvent inscrits dans un temps long, crises économiques à répétition.... D'ici la fin de l'année, 270 millions de personnes pourraient souffrir d'insécurité alimentaire aigüe d'après l'ONU qui constate aussi que l'extrême pauvreté augmente et que l'espérance de vie chute. Le nombre de décès liés à la tuberculose, au paludisme et au VIH inquiète. Il risque de doubler.

Dans ce contexte caractérisé par une explosion des besoins humanitaires, force est de constater que l'espace humanitaire est de plus en plus contraint, le [droit international humanitaire](#) (DIH) de plus en plus remis en question.

Des évolutions qui placent les populations civiles au cœur des conflits

Actuellement 80 à 90% des victimes dans les conflits qui sévissent dans le monde le sont au sein des populations civiles ([source](#)). L'apparition de nouveaux acteurs militaires non étatiques, les moyens et méthodes de guerre prohibés auxquels ont recours les parties engagées dans les conflits ainsi que la forme de ces conflits, plus urbains, ont un impact important sur l'espace d'intervention humanitaire. Les populations sont au cœur des hostilités. Victimes civiles, déplacements forcés et destructions d'infrastructures vitales sont le lot de plus en plus courant de cette évolution des conflits sur le court et le long terme.

« L'espace humanitaire peut se concevoir comme un espace symbolique de liberté d'intervention, caractérisé par des modalités de travail et le respect de principes préservant la nécessaire flexibilité, l'indépendance et l'impartialité et la neutralité de l'action humanitaire. Sa finalité est la sécurité et la protection des populations touchées par les crises et l'accès à l'aide essentielle à leur survie » ([définition proposée](#) par le groupe URD).

Des ONG humanitaires sous pressions ...

Dans de multiples régions du monde et notamment au Nigéria, en Syrie, en République centrafricaine, ou encore au Niger, les acteurs et actrices humanitaires sont de plus en plus souvent directement pris pour cibles. Selon les Nations unies, en 2019, 483 travailleurs humanitaires ont été victimes d'attaques dans le monde, ce chiffre n'a jamais été aussi élevé. La confusion civilo-militaire, les doutes relatifs à l'impartialité et à la neutralité des ONG

engendrés par l'opérationnalisation du triple nexus – c'est-à-dire les efforts conjoints de l'action humanitaire, du développement et de la paix — contribuent à accentuer ce phénomène de ciblage qui touche majoritairement les personnels locaux et rend l'accès des populations civiles aux services de base de plus en plus difficile

... auxquelles s'ajoute désormais l'impact des lois anti terroristes

A cela s'ajoute la remise en cause du droit international humanitaire à travers l'application des différents régimes de sanction et lois anti terroristes qui sont transposés par les Etats, dans leur législation nationale et dans de nombreuses conventions de financement de l'aide humanitaire. Ces lois et mesures sont importantes et les ONG, bien conscientes des enjeux liés à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les questions de détournement de l'aide les appliquent en toute responsabilité. Néanmoins, certaines demandes imposées par les Etats vont trop loin et font porter des risques sécuritaires et juridiques conséquents sur les ONG ainsi que sur leurs opérations. Elles alourdissent également les procédures, augmentent les coûts de fonctionnement, restreignent l'accès. Elles réduisent la résilience des populations. In fine, ces dispositions limitent une aide pourtant fondée sur les besoins des populations, en contradiction flagrante avec le droit international humanitaire et les principes d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité associé traditionnellement à l'aide humanitaire.

Les propositions d'Emmanuel Macron

Lors de son discours prononcé à l'occasion de l'assemblée générale des Nations unies en septembre dernier, le président de la République s'est exprimé sur ces sujets en annonçant la construction avec les ONG françaises et les partenaires internationaux d'une initiative pour assurer l'effectivité du droit international, la protection du personnel humanitaire et la lutte contre l'impunité. D'autre part, il a affirmé : *« l'espace humanitaire est un patrimoine commun qu'il nous faut protéger en garantissant l'accès aux populations civiles comme la protection des personnels qui les soutiennent. La neutralité de l'action humanitaire doit être respectée et sa criminalisation endiguée »*. Les ONG se réjouissent de ce discours engagé et attendent désormais que cela se traduise en actes concrets. Ces déclarations complètent les engagements pris dans la stratégie humanitaire française (2018-2022) à travers laquelle la France a fait de la promotion et du renforcement du respect du DIH l'un des axes majeurs. Pour autant, cette volonté se heurte à la crise du multilatéralisme et nécessite des moyens consolidés ainsi qu'une cohérence à toute épreuve.

Des enjeux au cœur de la prochaine Conférence nationale humanitaire

Dans la perspective de la Conférence nationale humanitaire qui se tiendra le 17 décembre prochain et lors de laquelle Emmanuel Macron annoncera de nouvelles mesures, les ONG demandent à la France d'une part, de garantir la mise en place de mécanismes de lutte contre l'impunité en cas d'attaques commises contre les personnels humanitaires et contre leurs infrastructures et d'autre part, la mise en place d'une exemption humanitaire en lien avec la législation antiterroriste. Cette dernière doit s'effectuer à travers l'introduction de clauses d'exemptions et de respect du DIH dans les lois antiterroristes françaises. Dans son action multilatérale, la France doit également appuyer systématiquement l'intégration d'exemptions humanitaires dans l'ensemble des textes et régimes de sanction édictés par l'Union européenne ainsi que dans chacune des résolutions édictées par le Conseil de sécurité.

Par ailleurs, afin de garantir le respect des principes humanitaires et la sécurité des acteurs et actrices sur le terrain, il est indispensable que la France garantisse qu'elle n'imposera en aucun cas le criblage des bénéficiaires finaux de l'ensemble des programmes qu'elle finance.

Le criblage des bénéficiaires finaux est une action qui vise à vérifier que les bénéficiaires de l'aide ne figurent sur aucune liste de personnes sous régimes de sanctions ou embargos des Nations unies, de l'Union européenne et de la France. Cette opération se fait par le biais de logiciels de criblage.

D'autres enjeux prioritaires seront traités lors de cette conférence. Ainsi, les ONG appellent à une mobilisation du secteur humanitaire face à l'urgence climatique qui provoque une multiplication des cyclones, sécheresses et inondations aux conséquences dévastatrices. D'une part, les ONG recommandent à la France de rendre les financements humanitaires plus flexibles afin de soutenir une réponse terrain adaptée aux besoins et permettre de réduire les impacts humanitaires des catastrophes naturelles. Cela comprendrait notamment l'intégration d'activités d'alerte et de réponse précoces dans les projets humanitaires, en y associant pleinement les populations, avec une réelle inclusion des groupes les plus vulnérables. D'autre part, il est essentiel que les bailleurs soutiennent la démarche initiée par un nombre croissant d'ONG afin de réduire l'empreinte carbone de leurs actions humanitaires. Pour cela, les bailleurs doivent être prêts à financer des évaluations d'impact carbone et environnemental de l'aide humanitaire et à mettre en place des mesures incitatives (procédures d'achat responsables, financements de postes dédiés au sein des ONG) afin de garantir l'adoption de pratiques écoresponsables par les ONG françaises et locales.

Crise covid 19

La crise marque une étape clé pour le secteur de l'aide humanitaire en mettant en évidence la nécessité de la prévention et de l'anticipation des crises, de la localisation de l'aide, de la mutualisation des moyens et d'une meilleure gestion de l'information par l'ensemble du secteur. La pandémie montre l'urgence de se préparer à gérer de multiples crises systémiques et notamment d'accélérer cette dynamique en s'assurant que les acteurs locaux se voient reconnaître leur rôle prépondérant dans la gestion des crises. Sur ce plan, les ONG françaises reconnaissent les difficultés du secteur à avancer dans cette direction et invitent la France à continuer d'innover avec elles pour mieux reconnaître, soutenir et renforcer leurs partenaires des pays touchés par les crises dans les dispositifs d'aide.

Pour que ces défis soient relevés, il est donc primordial que la France renforce ses capacités en termes de diplomatie humanitaire afin que le DIH soit respecté et ce, de façon généralisée que l'impact des régimes de sanction et des mesures « antiterroristes » sur l'aide humanitaire soit limité afin de réduire les attaques contre les personnels de nos ONG, de protéger les populations civiles et de restaurer la légitimité de notre action de manière durable pour améliorer notre accès aux populations affectées par les crises humanitaires.

Document 19

Communiqué de presse Conseil de l'UE 21 juin 2021

Myanmar/Birmanie: troisième série de sanctions prises par l'UE en raison du coup d'État militaire et de la répression qui s'en est suivie

L'UE met à jour des sanctions visant des personnes et des entités contrôlées par l'armée au Myanmar

Le Conseil a imposé ce jour des sanctions à l'encontre **de 8 personnes, de 3 entités économiques et de l'Organisation des anciens combattants** à la suite du coup d'État militaire perpétré au Myanmar/en Birmanie le 1er février 2021 et de la répression qui s'en est suivie contre des manifestants pacifiques. Les mesures restrictives de l'UE sont largement en phase avec celles des principaux partenaires internationaux.

Parmi les personnes visées par les sanctions figurent des **ministres** et des **vice-ministres**, ainsi que le **procureur général**, qui sont responsables d'**atteintes à la démocratie et à l'état de droit** ainsi que de **violations graves des droits de l'homme** dans le pays. Les quatre entités sont soit **détenues par l'État**, soit **contrôlées par** les forces armées du Myanmar/de la Birmanie (**Tatmadaw**), et contribuent directement ou indirectement aux recettes ou aux activités de l'armée.

En ciblant les secteurs des pierres précieuses et du bois, ces mesures visent à limiter la capacité de la junte à tirer profit des ressources naturelles du Myanmar, tout en étant conçues de manière à éviter de causer tout préjudice excessif à la population du Myanmar/de la Birmanie.

Les mesures restrictives, qui s'appliquent désormais à un total de 43 personnes et 6 entités, comprennent **un gel des avoirs et une interdiction de mettre des fonds à la disposition** des personnes et entités inscrites sur la liste. En outre, une interdiction de voyager applicable aux personnes inscrites sur la liste les empêche d'entrer sur le territoire de l'UE ou de transiter par celui-ci.

Les mesures restrictives préexistantes de l'UE restent également en place. Elles comprennent notamment un **embargo sur les armes et les équipements** susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, une **interdiction d'exportation de biens à double usage** en vue d'un usage militaire ou par la police des frontières, des **restrictions à l'exportation d'équipements de surveillance des communications** susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, et une interdiction de toute formation militaire destinée à Tatmadaw ainsi que de toute coopération militaire avec celle-ci.

Les mesures restrictives viennent s'ajouter à la suspension de l'aide financière de l'UE versée directement au gouvernement et au gel de toute assistance de l'UE susceptible d'être considérée comme légitimant la junte.

L'UE continue d'apporter un **soutien indéfectible à la population du Myanmar/de la Birmanie et à la transition démocratique du pays**.

L'Union européenne continue de fournir une assistance humanitaire, conformément aux principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. En 2021, elle a alloué 20,5

millions d'euros d'aide humanitaire pour répondre aux besoins immédiats des communautés déplacées et touchées par le conflit dans le pays. Elle est prête à coopérer à cet égard avec le Centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN. L'UE souligne qu'il importe que le Myanmar/la Birmanie garantisse un accès rapide, sûr et sans entrave à l'aide humanitaire à tous les réfugiés, à toutes les personnes déplacées et à toute personne dans le besoin.

Les actes législatifs concernés, qui contiennent les noms des personnes et des entités concernées, ont été publiés au Journal officiel.

Document 21

« La Birmanie, un pays en crise », Entretien avec Sophie Boisseau du Rocher, chercheuse associée au Centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, Avril 2021. (Extraits)

(...)

Q : Le coup d'État du 1er février 2021 est très présent sur la scène médiatique internationale. Ce coup d'État était-il une surprise ? Suite à ce dernier, quelles ont été les réactions des différentes puissances mondiales ?

Évidemment, le coup d'Etat a été une surprise mais il pouvait être, d'une certaine façon, anticipé. En effet, il y avait un compromis flou entre l'armée et la LND dans lequel l'armée pensait garder le contrôle du processus démocratique. Cette ambiguïté, quand on relit les événements depuis 2016, a toujours pesé. Trois étapes importantes montrent bien qu'Aung San Suu Kyi et les militaires jouent au chat et à la souris : la première étape qui a rendu les généraux furieux, c'est quand Aung San Suu Kyi, en contournant l'article 59 F, se nomme conseillère d'État et assure les fonctions que l'armée ne voulait pas qu'elle assume ; elle choisira également le poste de ministre des Affaires étrangères pour garder le contrôle des contacts avec l'étranger. Le second piège dans lequel l'armée a espéré qu'elle se perdrait est celui des Rohingyas en 2016/2017, mais là encore Aung San Suu Kyi a réussi à peu près à se tirer d'affaires. L'Armée qui, toujours grâce à la constitution de 2008, a le contrôle de 3 ministères clés - la défense, les affaires frontalières et la sécurité intérieure - avait les mains libres dans l'État Rakhine. Mais néanmoins, en dépit des condamnations extrêmement virulentes de la communauté internationale, Aung San Suu Kyi a quand même essayé de faire prévaloir la voix de la négociation (négociation qu'elle avait entamée, on ne le dit pas suffisamment, en établissant le Comité consultatif pour l'Arakan, confié à Kofi Annan en août 2016). Elle a également défendu son point de vue à la Cour Internationale de Justice. En Birmanie même, où la question Rohingya est très sensible par rapport à l'identité nationale, la population l'a soutenue et donc, elle n'a pas reçu l'opprobre que les militaires auraient souhaité qu'elle ait. Le troisième point est celui des amendements déposés par la LND au Parlement en mars 2020. Ces amendements cherchaient précisément à réduire progressivement le contrôle de l'armée sur les affaires politiques et économiques. La Tatmadaw a bien compris qu'après le plébiscite de novembre 2020, la LND allait certainement revenir sur cette question des amendements constitutionnels et qu'il serait de plus en plus difficile pour eux de contredire ce flux de l'histoire.

Pour défendre ses positions et ses avantages acquis, l'armée a donc préféré agir avant que le Parlement ne se réunisse le 1er février : la date du coup d'État n'a donc pas été choisie au hasard. Dans cette perspective donc, ce coup d'État était prévisible.

Néanmoins, la communauté internationale a été surprise car on sentait que le pays, en dépit des pesanteurs et des difficultés, était dans un rythme positif, dans un horizon d'avenir prometteur et la vigueur de l'économie (+ 6,9 % de croissance en 2019) l'illustre bien. On n'imaginait pas que l'armée puisse mettre un terme à cette transition pour revenir à des méthodes qui paraissent anachroniques et toujours (en 1962, en 1990 et aujourd'hui) avec le même leitmotiv : agir pour la stabilité et la sécurité du pays. Le risque est qu'aujourd'hui l'armée referme le pays et c'est là une question qui pose problème à l'ensemble des partenaires de la Birmanie, et pas seulement les pays occidentaux.

Q : La Birmanie est un pays aux nombreuses ressources naturelles et elle est devenue au fil du temps un terrain stratégique pour les investisseurs étrangers. Le pays est ainsi le premier producteur mondial de jade jadéite et le pays regorge de pierres précieuses (saphir, rubis) ; il produit aussi du teck et des hydrocarbures. En raison de ces matières premières, la Chine s'intéresse de près à la Birmanie. Quelles sont les relations entre la Chine et la Birmanie et quels sont les intérêts de la Chine en Birmanie ?

Les relations de la Chine avec la Birmanie sont, au mieux, ambivalentes. Il est évident que la Chine d'une part, veut avoir des relations stabilisées avec l'ensemble des pays frontaliers : la Chine et la Birmanie partagent une frontière de 2000 kilomètres. Cela signifie aider, contribuer, au développement du pays et donc s'entendre avec les militaires qui jusque 2010/2011 ont contrôlé l'ensemble des processus politiques et économiques. D'autant plus que les matières premières, qu'il s'agisse du jade, des matières précieuses, du bois ou des hydrocarbures se trouvent précisément dans les territoires ethniques et que l'aval de l'armée est indispensable pour avoir accès à ces ressources exportées majoritairement vers la Chine.

Il y a donc eu objectivement une entente entre les partenaires chinois et les militaires birmans pour l'exploitation de certaines de ces ressources.

Ainsi, par exemple, plus de 80% de la production birmane de jade est exportée vers la Chine (et Hong-Kong). Il y a là presque une exclusivité des circuits sino birmans. Mais l'autre raison pour laquelle la Chine s'intéresse au Myanmar est sa position géostratégique. Le Myanmar est vraiment le pays qui fait la jonction entre l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est et c'est un pays qui donne accès à l'océan Indien, autant d'atouts géographiques qui intéressent directement les Chinois, ou pour déployer leurs forces dans l'océan Indien vers le continent africain ou pour contenir le grand rival indien. Les Chinois sont ainsi devenus au fil des ans, et en raison des sanctions occidentales, les premiers pourvoyeurs d'armes aux Birmans ; ils ont également réussi à renforcer la coopération militaire (formation et industrie de défense). À ce titre, évidemment que les Chinois ne peuvent se désintéresser des événements en cours.

Mais il ne faut pas négliger cependant que l'armée birmane, la TatMadaw, est une armée très nationaliste d'une part et d'autre part atteinte d'un complexe obsidional, c'est-à-dire qu'elle a peur d'être encerclée.

Evidemment, à ce titre, elle n'apprécie pas énormément l'emprise des Chinois sur son territoire (notamment dans les zones frontalières), qu'il s'agisse d'investisseurs privés (des petits entrepreneurs chinois) ou qu'il s'agisse d'agents chinois (diplomates ou militaires). Cette intrusion n'est pas bien perçue ; on suppose par exemple que la Chine soutient l'Armée de l'Arakan, issu d'un mouvement nationaliste bouddhiste dans l'Etat Rakhine, en conflit avec l'État central. En conséquence, les relations sont très ambiguës, et on le voit bien maintenant. Je ne suis pas du tout sûr que les autorités chinoises aient été prévenues de l'organisation de ce coup d'État. Certains médias l'ont annoncé de façon très péremptoire, mais rien n'étaye cette hypothèse. D'autre part, aujourd'hui leur position est difficile car ils sont tout simplement associés mentalement à la répression menée par l'armée. Et donc ils ne sont franchement pas aimés par la population birmane. Des actes de sabotage ont eu lieu, les incendies dans les usines à Hlaing Thayar, et il y a beaucoup plus de menaces de s'attaquer aux infrastructures, notamment aux pipelines, qui se trouvent dans l'État de Rakhine vers le Yunnan. Il y a beaucoup d'argent aujourd'hui en jeu ainsi que de gros projets dans le cadre des Routes de la Soie (le fameux corridor économique Chine/Myanmar, CMEC, des infrastructures (ferroviaires,

portuaires, énergétiques...). À ce titre, la Chine pourrait défendre une solution négociée, non pas parce qu'elle croit en la négociation mais tout simplement car elle a besoin de stabilité et d'un retour à un ordre politique négocié. Il ne faut pas négliger également le possible effet de contagion sur les communautés chinoises et leurs intérêts ailleurs dans la région.

(...)

Q : À partir des années 2010, la Birmanie a entamé un processus de transition démocratique. Suite au coup d'État du 1er février, le major général Zaw Min Tun, porte-parole du conseil militaire, a annoncé lors d'une conférence de presse que leur objectif était la tenue d'élections. Il réfute par ailleurs les accusations de coup d'État et se veut garant de la démocratie. Quel avenir pour ce pays et quelle place pour la démocratie ?

Les arguments avancés par l'armée sont évidemment fallacieux. La réalité, c'est que l'armée perdait le contrôle des processus et a inventé toutes sortes de prétexte pour revenir sur le devant de la scène : les accusations de fraudes massives perpétrées par l'armée n'ont pas été avérées par les différents observateurs birmanes et internationaux ; la seule constatation qui a été faite est qu'il y a eu plus de bulletins que de votants mais cela ne prouve pas qu'il y a eu des fraudes (ces bulletins supplémentaires ont été jetés). On peut donc s'interroger sur la motivation et la crédibilité de l'armée de tenir un scrutin si elle ne respecte pas les précédents scrutins. On assiste en fait à une répétition de l'histoire et c'est très inquiétant. En 1962, en 1990, en 2020, les mêmes arguments, les mêmes méthodes violentes sont utilisés contre la population civile.

Cela tendrait à montrer que l'Armée est dans une situation de crise structurelle, incapable de comprendre les changements d'un monde qui l'inquiètent. Je ne vois pas l'armée demander l'organisation d'un nouveau scrutin si elle n'est pas sûre de le gagner.

Il va donc certainement y avoir des manipulations du système électoral pour pouvoir réintroduire un mode de scrutin proportionnel, qui va en tout cas permettre à l'armée de récupérer des voix et des sièges afin de garder le contrôle du processus ; les petits partis seront mieux représentés et la dynamique d'opposition s'éparpillera. Le second point c'est que quand l'armée annonce tenir ces élections dans un avenir proche, là aussi je suis dubitative ; l'armée thaïlandaise a fait la même chose, elle a annoncé sa volonté de tenir des élections, mais il leur a fallu plus de cinq ans pour que le scrutin soit organisé, c'est à dire cinq ans où ils ont perverti les lois nationales afin de se mettre en position de force pour le scrutin (2019). Ce n'est pas un hasard si le premier dirigeant avec lequel Min Aung Hlaing a pris contact est le Premier ministre de Thaïlande. On peut craindre que les militaires birmanes suivent leur exemple. Cela m'incite au final à être dubitative sur l'avenir de la démocratie dans le pays si les militaires restent aux commandes. Ils n'ont aucun intérêt à évoluer, leurs ressources sont garanties (notamment avec les matières premières) et ils forment un corps à part dans la société birmane (400 000 personnes qui fonctionnent avec leurs propres réseaux, leurs écoles, leurs hôpitaux, leurs affaires...). Ils n'ont aucun intérêt à partager le pouvoir.

Face à leur brutalité, à la fois physique et mentale, ce à quoi on assiste aujourd'hui en Birmanie, c'est à une tentative désespérée, absolument remarquable et très courageuse de la population pour reprendre une nouvelle fois en main son avenir politique.