REVUE DU DROIT PUBLIC DE L'ÉCONOMIE

Les nouveaux penchants extraterritoriaux des mesures restrictives de l'Union européenne

Régis Bismuth

Professeur à l'École de droit de Sciences Po

Résumé

Depuis le début des années 1980, l'Union européenne condamne l'application extraterritoriale des sanctions économiques étrangères et affirme s'abstenir des sanctions qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international. La pratique développée depuis l'invasion de l'Ukraine en février 2022 conduit à réexaminer cette position. Sans revendiquer de titre de compétence nouveau, l'Union étend l'emprise de ses mesures restrictives à des biens, des flux, des personnes, des entités et des structures situés à l'étranger, en combinant une interprétation extensive des rattachements territoriaux avec la mobilisation de son marché et de ses opérateurs économiques. Cette évolution invite à distinguer l'extraterritorialité au sens classique, qui consiste à assujettir directement une personne étrangère pour une conduite accomplie à l'étranger, d'une extraterritorialité « comportementale », dans laquelle l'Union cherche à influencer cette conduite sans soumettre directement son auteur à son droit. Les entreprises européennes en constituent le principal vecteur, par les relations contractuelles, capitalistiques, financières et commerciales qu'elles entretiennent avec les opérateurs de pays tiers.

INTRODUCTION

Dans le cadre d'une discussion tenue à l'Assemblée générale des Nations unies au mois de juin 2025, portant sur les mesures coercitives unilatérales et extraterritoriales, le représentant de l'Union européenne a adopté une position dépourvue d'ambiguïté en indiquant que « *EU restrictive measures have no extra-territorial application* »[1]. Il ajoutait que ces mesures « *do not create obligations for non-EU operators, unless their business has a link with the EU and only to that extent* »[2]. La déclaration s'inscrit dans le sillage de la position défendue par l'Union et ses États membres depuis plusieurs décennies.

Depuis le début des années 1980, les Communautés européennes, puis l'Union, ont condamné par diverses prises de position l'application extraterritoriale des législations des États-Unis imposant des sanctions économiques. Souhaitant standardiser son approche en la matière, le Conseil de l'Union, institution compétente pour adopter des mesures restrictives (aussi communément désignées « sanctions ») dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), a publié pour la première fois en 2003 ses lignes directrices concernant leur

[1] Union européenne, déclaration devant l'Assemblée générale des Nations unies, point 30 de l'ordre du jour, « Elimination of unilateral extraterritorial coercive measures as a means of political and economic compulsion », 16 juin 2025.

[2] Ibid.

mise en œuvre et leur évaluation[3]. Sous l'intitulé « *Juridiction* », ces lignes directrices indiquaient que l'Union *« s'abstiendra d'adopter des instruments législatifs qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international »*[4]. L'instrument introduisait ainsi un engagement d'auto-restriction quant aux limites du champ d'application territorial des sanctions européennes.

Ce principe est devenu une pierre angulaire de la politique de sanctions de l'Union. En mai 2018, le Conseil a publié une mise à jour de ses lignes directrices dans laquelle il reprenait la même formulation[5], en ajoutant, avec une pudeur toute diplomatique, que l'Union « *a condamné l'application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers imposant des mesures restrictives visant à réglementer les activités des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres de l'UE car elle constituait une violation du droit international* ». La révision du 2 juillet 2024 a maintenu ces deux paragraphes sans les modifier[6].

Explicitant la position de l'Union, le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité déclarait en octobre 2021 que « *the EU has always been firm and vocal in condemning any extraterritorial application of sanctions* »[7], avant d'ajouter que l'Union « *also oppose the growing use of secondary sanctions, as well as the use of sanctions as a trade and economic tool. For the EU, sanctions are exclusively a foreign policy tool. And in any event, they must respect international law* »[8].

Ces positions méritent d'être réévaluées au regard de la pratique la plus récente de l'Union. Il convient en effet d'examiner, à la lumière des mesures adoptées depuis l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie en février 2022, si le discours européen correspond encore à la réalité de l'action de l'Union et de ses États membres[9]. La question importe pour cerner le positionnement juridique de l'Union en matière de compétence normative. Elle éclaire aussi la manière dont l'Union mobilise la puissance de son marché afin de favoriser l'application de ses normes au-delà de ses frontières, ce que nous avions envisagé il y a quelques années comme l'expression d'une « compétence économique »[10]. Elle rejoint une interrogation plus large sur l'aptitude de la théorie

[3] Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », doc. 15579/03, 3 décembre 2003.

[4] Ibid., § 37.

[5] Conseil de l'Union européenne, doc. 5664/18, 4 mai 2018, § 52.

[6] Conseil de l'Union européenne, doc. 11618/24, 2 juillet 2024, § 52. La version française retient une formulation moins équivoque que la version anglaise, laquelle se prête à une double lecture : « *The EU will refrain from adopting legislative instruments having extra-territorial application in breach of international law* ».

[7] Service européen pour l'action extérieure, « Remarks by HR/VP Josep Borrell at Seminar on Extra-Territorial Sanctions », 7 octobre 2021.

[8] Ibid.

[9] Nous avions abordé cette question dans une étude co-écrite avec Jan Dunin-Wasowicz publiée en 2024. Les développements intervenus depuis lors en modifient les termes. R. Bismuth et J. Dunin-Wasowicz, « Towards a New Extraterritoriality of EU Sanctions? », in C. Zilioli, R. Bismuth et L. Thévenoz (dir.), *International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives*, Leyde, Brill Nijhoff, 2024, p. 123. L'introduction et la première partie de la présente étude reprennent dans une large part les analyses de cette contribution. Les développements des deuxième et troisième parties sont en revanche inédits.

[10] R. Bismuth, « Au-delà de l'extraterritorialité, une compétence économique », in SFDI, *Extraterritorialités et droit international*, Paris, Pedone, 2020, p. 113.

des compétences à rendre compte des techniques par lesquelles les États projettent aujourd'hui leur droit au-delà de leurs frontières.

La notion d'extraterritorialité sera entendue dans un sens étroit, comme l'application par un État ou par un groupe d'États de règles à une conduite se déroulant à l'étranger et n'impliquant pas ses ressortissants, c'est-à-dire une situation pour laquelle, au moins en apparence, il n'existe ni compétence territoriale ni compétence personnelle[11]. L'exercice de la compétence d'exécution à l'étranger, de même que les hypothèses de compétence universelle, demeurent hors du champ de l'analyse[12]. L'approche retenue se distingue également des perspectives plus larges présentes dans les travaux consacrés à l'objectif de l'Union d'influencer le marché mondial, phénomène souvent désigné comme le *Brussels effect*[13], ainsi qu'aux modalités par lesquelles le droit de l'Union est utilisé comme instrument de ses relations extérieures[14].

Cette définition étroite rend toutefois imparfaitement compte des dispositifs adoptés depuis 2022. Une règle peut demeurer territoriale quant à son destinataire tout en ayant pour objectif de modifier une conduite accomplie à l'étranger par une personne qui n'y est pas directement assujettie. Il paraît dès lors utile de distinguer l'extraterritorialité au sens classique, qui soumet directement une personne étrangère à une règle pour une conduite extérieure, d'une extraterritorialité que l'on qualifiera de « comportementale », par laquelle l'Union cherche à influencer cette même conduite au moyen d'obligations imposées à des personnes relevant de sa compétence. Cette forme d'extraterritorialité s'appuie moins sur la revendication d'un titre juridique nouveau que sur la puissance économique de l'Union. En particulier, l'accès à son marché, les services fournis par ses opérateurs et les relations contractuelles ou capitalistiques deviennent les vecteurs d'une contrainte exercée au-delà de ses frontières.

La mise en évidence d'une évolution qui s'éloigne des principes affichés suppose, dans un premier temps, d'établir que la position de l'Union était déjà ambiguë sur le plan des principes, avant même les développements les plus récents. L'examen portera sur le rôle de l'Union comme destinataire des mesures extraterritoriales américaines, puis sur les règles qu'elle s'impose à elle-même en tant qu'entité adoptant des sanctions. La pratique développée depuis février 2022 permettra ensuite d'observer comment l'Union a progressivement étendu son emprise à des biens, des flux, des personnes, des entités et des structures situés à l'étranger, tout en maintenant généralement l'obligation juridique dans son propre espace de compétence. Il conviendra enfin d'identifier le ressort commun de ces dispositifs, que l'on désignera comme une « extraterritorialité comportementale » dans laquelle les opérateurs économiques européens assurent, par la compliance et l'accès au marché, l'intermédiation entre la norme européenne et les conduites étrangères qu'elle cherche à influencer.

---

[11] R. Bismuth, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain. Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *Annuaire français de droit international*, 2015, p. 790.

[12] Sur ces aspects, L. Hornkohl, « The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law », *Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series* 2022, n° 9, p. 9.

[13] A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

[14] M. Cremona et J. Scott (dir.), *EU Law beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

UNE POSITION AMBIGUË SUR L'EXTRATERRITORIALITÉ DES SANCTIONS

Derrière les principes affichés, la position originelle de l'Union reste ambiguë. Elle s'est construite dans une posture défensive, à mesure que les États membres et leurs opérateurs se trouvaient exposés à la portée des sanctions extraterritoriales américaines. Elle s'est ensuite traduite par des règles que l'Union s'est imposées à elle-même lorsqu'elle a développé sa propre politique de mesures restrictives. Dans les deux cas, l'examen fait apparaître une position plus nuancée que le discours ne le laisse entendre.

En tant que cible des sanctions extraterritoriales américaines

La formation d'une doctrine défensive

Dès 1982, la Communauté européenne a réagi aux mesures américaines interdisant l'exportation de certains biens et technologies aux entreprises européennes engagées dans le projet de gazoduc transsibérien avec l'Union soviétique. Considérant que ces sanctions visaient à réglementer le comportement de personnes non américaines à l'étranger, la Communauté déclarait que « *goods and technology do not have any nationality and there are no known rules under international law for using goods or technology situated abroad as a basis of establishing jurisdiction over the persons controlling them* »[15]. Le principe ainsi énoncé interdit aux États d'exercer une forme de compétence personnelle sur des objets en raison de leur origine, lorsque ceux-ci ne se trouvent plus sur le territoire de l'État dont ils proviennent.

Une étape supplémentaire a été franchie en 1996, à la suite des sanctions extraterritoriales américaines visant Cuba, au titre du *Helms-Burton Act*, ainsi que la Libye et l'Iran, au titre du *D'Amato-Kennedy Act*, lesquelles s'étendaient aux personnes non américaines à raison de leurs transactions avec ces pays. La Communauté a adopté un règlement de blocage destiné à protéger contre les effets de l'application extraterritoriale de ces législations et à les contrecarrer[16]. Ce règlement, toujours en vigueur, prévoit qu'aucune décision judiciaire ou administrative donnant effet aux lois en cause n'est reconnue ni exécutoire dans l'Union[17], et interdit aux personnes relevant de la compétence de l'Union de s'y conformer[18]. La liste des législations américaines visées a été actualisée en 2018, après le rétablissement des sanctions contre l'Iran consécutif au retrait de l'administration Trump de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien[19].

---

[15] European Communities, « Comments on the US Regulations Concerning Trade with the USSR », *International Legal Materials*, vol. 21, 1982, p. 891.

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

[17] Ibid., article 4.

[18] Ibid., article 5, al. 1er.

[19] Règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018 modifiant l'annexe du règlement (CE) n° 2271/96.

Le préambule du règlement de blocage affirme que ces lois et réglementations, « *par leur application extraterritoriale, violent le droit international* »[20]. Le règlement ne précise cependant pas les critères permettant de déterminer ce qui constitue une extraterritorialité illicite. La Cour de justice ne l'a pas fait davantage. Dans l'affaire *Bank Melli*, interprétant certaines dispositions du règlement, elle s'est bornée à relever que les lois américaines en cause « *visent à régir des activités de personnes physiques et morales relevant de la juridiction des États membres* »[21].

Des indications plus précises figurent dans la correspondance diplomatique échangée entre les institutions européennes et américaines à propos du *Helms-Burton Act*. L'Union y affirmait que l'extension extraterritoriale de la compétence des États-Unis était inacceptable en droit comme en opportunité, et plus spécifiquement que les États-Unis n'avaient « *aucun fondement en droit international pour revendiquer le droit de réglementer de quelque manière que ce soit des transactions se déroulant hors des États-Unis avec Cuba et effectuées par des filiales de sociétés américaines constituées à l'étranger* »[22]. L'Union écartait ainsi le contrôle capitalistique étranger comme facteur justifiant l'application du droit de l'État de la société mère aux transactions de ses filiales à l'étranger avec d'autres entités étrangères.

Trois lignes rouges se dégagent de ces prises de position, et il est utile de les formuler pour apprécier ensuite à leur aune la pratique plus récente. La filiale d'une société américaine constituée dans un État tiers ne saurait être traitée comme une *US person* tenue de mettre en œuvre les programmes de sanctions américains. Une personne établie dans un État tiers ne saurait être sanctionnée du seul fait qu'elle traite avec une cible située dans un autre État tiers. Les biens et technologies, enfin, n'ont pas de nationalité, et leur contrôle à l'étranger ne fonde aucune compétence. Ces critères ont en commun d'être neutres, en ce qu'ils s'appliquent indépendamment de la finalité poursuivie par les sanctions.

Les limites d'une doctrine peu appliquée

L'interdiction faite aux personnes relevant de la compétence de l'Union de se conformer aux sanctions américaines énumérées par le règlement de blocage n'a été que rarement mise en œuvre[23]. La Commission peut par ailleurs accorder une autorisation lorsque le fait de ne pas s'y conformer léserait gravement les intérêts de la personne concernée ou ceux de l'Union[24]. Le Tribunal a admis, dans l'affaire *IFIC Holding*, une autorisation accordée de manière large à un dépositaire allemand de

[20] Règlement (CE) n° 2271/96, op. cit. note 16, considérant 4.

[21] CJUE, 21 décembre 2021, *Bank Melli Iran*, aff. C-124/20, pt 37 (ECLI:EU:C:2021:1035). Sur cet arrêt, C. Ryngaert, « Interpreting an Unsatisfactory EU Blocking Statute: *Bank Melli Iran* », *Common Market Law Review*, vol. 60, 2023, p. 517.

[22] « Presidency of the European Union and the European Commission (5 March 1996) », *International Legal Materials*, vol. 35, 1996, p. 398. V. également C. Beaucillon, « The European Union's Position and Practice with Regard to Unilateral and Extraterritorial Sanctions », in C. Beaucillon (dir.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, p. 121.

[23] Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'article 7 bis du règlement (CE) n° 2271/96, COM(2021) 535 final, 3 septembre 2021.

[24] Règlement (CE) n° 2271/96, op. cit. note 16, article 5, al. 2. V. également le règlement d'exécution (UE) 2018/1101 de la Commission du 3 août 2018 fixant les critères d'application de l'article 5, second alinéa, du règlement (CE) n° 2271/96.

titres, motivée par le risque de sanctions pesant sur ses entités liées aux États-Unis[25]. Les consultations conduites par la Commission en 2021 ont fait apparaître que les opérateurs eux-mêmes ne voyaient pas dans cet instrument une protection effective, et le projet de refonte annoncé n'a pas abouti[26].

La mise en œuvre du règlement de blocage dans les rapports entre personnes privées permet aussi de pointer ses limites. Dans l'affaire *Bank Melli*, la Cour a jugé qu'il appartient à l'opérateur européen ayant résilié un contrat d'établir que sa décision n'a pas été prise pour se conformer aux sanctions américaines, et que le juge national peut prononcer l'invalidité de la résiliation, sous réserve d'un examen de ses conséquences économiques[27].

Le règlement de blocage et la correspondance diplomatique font une large place aux effets préjudiciables de ces réglementations sur les intérêts de l'Union[28]. L'Union a en outre fait preuve de sélectivité dans ses condamnations. Elle n'a pas modifié le règlement lorsque les États-Unis avaient adopté de nouvelles sanctions extraterritoriales contre l'Iran avant 2018, ni lorsqu'ils avaient visé le projet Nord Stream 2, ni lorsqu'ils avaient adopté des sanctions secondaires visant la Russie[29]. Elle ne l'a pas davantage fait lorsque les États-Unis ont désigné, en août 2025, un juge français siégeant à la Cour pénale internationale, mesure dont les effets se sont pourtant déployés dans les rapports de l'intéressé avec des opérateurs économiques établis dans l'Union[30]. La liste des législations extraterritoriales visées figurant à l'annexe du règlement de blocage n'étant pas exhaustive, la question se pose de savoir si la réserve européenne procède d'une doctrine juridique constante ou de considérations tenant à la protection des intérêts économiques de l'Union dans certaines relations[31].

En tant qu'entité adoptant des sanctions potentiellement extraterritoriales

Les zones grises du champ d'application des mesures restrictives

La position de l'Union en tant qu'auteur de mesures restrictives paraît, à première vue, cohérente avec celle qu'elle défend en tant que destinataire. Les lignes directrices soulignent que

[25] Trib. UE, 12 juillet 2023, *IFIC Holding c. Commission*, aff. T-8/21 (ECLI:EU:T:2023:387).

[26] Sur ces consultations et sur les raisons pour lesquelles la refonte du règlement de blocage a été différée, notamment l'adoption du règlement (UE) 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, v. A. Svetlicinii, « The Changing Tides of Extraterritoriality and the Future of the European Union's Blocking Statute », *European Law Review*, vol. 49, n° 6, 2024, p. 603.

[27] CJUE, 21 décembre 2021, *Bank Melli Iran*, op. cit. note 21, pts 41 et s. et 63.

[28] Règlement (CE) n° 2271/96, op. cit. note 16, considérant 5 ; « Presidency of the European Union and the European Commission », op. cit. note 22, p. 398.

[29] C. Ryngaert, op. cit. note 21, p. 528.

[30] Le juge Nicolas Guillou a été désigné le 20 août 2025 sur le fondement de l'*Executive Order* 14203 du 6 février 2025, *Imposing Sanctions on the International Criminal Court*. Sur les effets de cette mesure, v. les questions écrites n° 10748 et n° 14332 posées au Gouvernement à l'Assemblée nationale.

[31] R. Bismuth, « The European Union Experience of Extraterritoriality: When a (Willing) Victim Has Become a (Soft) Perpetrator », in A. Parrish et C. Ryngaert (dir.), *Research Handbook on Extraterritoriality in International Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2023, p. 122.

« *les mesures restrictives de l'UE ne devraient s'appliquer que dans des situations où il existe des liens avec l'UE* »[32]. La clause type définissant le champ d'application des mesures restrictives (ou « clause juridictionnelle »), reprise à l'article 13 du règlement 833/2014 et à l'article 17 du règlement 269/2014, prévoit que le règlement s'applique sur le territoire de l'Union, à bord de tout aéronef ou navire relevant de la juridiction d'un État membre, à toute personne ressortissante d'un État membre à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, à toute personne morale constituée selon le droit d'un État membre à l'intérieur ou à l'extérieur de ce territoire, et à toute personne morale « *pour toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union* »[33].

Cette clause appelle deux observations. Les branches relatives aux navires et aéronefs, aux ressortissants et aux personnes morales constituées selon le droit d'un État membre visent des situations pouvant se dérouler à l'étranger. Elles présentent donc une dimension extraterritoriale, mais fondée sur un titre de compétence admis, la nationalité[34]. La dernière branche soulève des difficultés d'un autre ordre. Elle n'a pas été interprétée par la Cour de justice, et l'incertitude entretenue autour de cette disposition suffit à créer un doute, pour les entreprises étrangères, quant à leur assujettissement aux mesures restrictives. Elle indique à tout le moins que l'Union se réserve la possibilité de retenir une interprétation très large du rattachement territorial.

Une extraterritorialité déjà pratiquée hors du champ des sanctions

Le droit dérivé de l'Union s'applique par défaut sur le territoire des États membres, la Cour ayant jugé qu'en l'absence de précision quant à la portée territoriale d'un acte de droit dérivé, celle-ci doit être déterminée sur la base des articles 52 du TUE et 355 du TFUE, la législation dérivée s'appliquant en principe dans le même espace que les traités eux-mêmes[35]. Cette règle n'a pas empêché l'Union d'adopter des normes applicables en dehors de ce territoire. La Cour l'a admis en soulignant la nécessité de respecter les principes du droit international régissant la compétence des États. Comme elle l'a jugé dans les affaires *Poulsen* et *Racke*, l'Union est tenue de respecter le droit international dans l'exercice de ses compétences, y compris le droit international coutumier[36].

L'affaire *Air Transport Association of America* en fournit l'illustration la plus nette. Le système d'échange de quotas d'émission était appliqué aux émissions des vols au départ ou à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre, y compris pour la portion du trajet effectuée hors de l'espace aérien de l'Union et par des opérateurs non européens. La Cour a jugé que l'Union

[32] Conseil de l'Union européenne, doc. 11618/24, op. cit. note 6, § 51.

[33] Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, article 13 ; Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, article 17. V. également Conseil de l'Union européenne, doc. 11618/24, op. cit. note 6, § 88.

[34] T. Ruys et F. Rodríguez Silvestre, « Secondary Sanctions after Russia's Invasion of Ukraine: A Whole New World? », in T. Ruys, C. Ryngaert et F. Rodríguez Silvestre (dir.), *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2025, p. 468.

[35] CJUE, 4 mai 2017, *Oussama El Dakkak*, aff. C-17/16, pt 23 (ECLI:EU:C:2017:341). V. également CJUE, 8 septembre 2020, *Recorded Artists Actors Performers*, aff. C-265/19, pt 59 (ECLI:EU:C:2020:677).

[36] CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, pts 9 et 10 (ECLI:EU:C:1992:453) ; CJCE, 16 juin 1998, *Racke*, aff. C-162/96, pts 45 et 46 (ECLI:EU:C:1998:293).

disposait de la compétence nécessaire, en raison du rattachement territorial caractérisé par la présence physique, même brève, des aéronefs sur le territoire des États membres[37]. Alors que les opérateurs étrangers avaient fait de la portée extraterritoriale du dispositif un argument central, la Cour n'y a pas fait référence, et l'avocate générale Kokott a relevé que la réglementation ne comportait « *aucune disposition extraterritoriale* »[38].

Le droit de la concurrence offre un autre terrain d'observation. Dans l'arrêt *Pâtes de bois*, la Cour a écarté le lieu de formation de l'entente comme critère, au motif que le retenir donnerait aux entreprises « *un moyen facile de se soustraire à ces interdictions* », et a jugé que « *l'élément déterminant est donc le lieu où elle est mise en œuvre* », tout en affirmant que la compétence ainsi exercée était couverte par le principe de territorialité tel qu'universellement reconnu en droit international public[39]. Le Tribunal a ensuite consacré la théorie des effets en matière de concentrations, en jugeant que l'application du règlement se justifie au regard du droit international public lorsqu'il est prévisible qu'une opération produise un effet immédiat et substantiel dans la Communauté[40]. La Cour a admis le critère des effets qualifiés en matière de pratiques anticoncurrentielles dans l'arrêt *Intel*[41].

Des développements comparables s'observent en matière de protection des données[42], avec l'interprétation extensive du champ d'application territorial retenue dans l'affaire *Google Spain*[43], le critère du ciblage introduit par le règlement général sur la protection des données[44], puis l'obligation faite aux fournisseurs de services établis dans un pays tiers de désigner un représentant légal dans l'Union[45]. C'est dans ce contexte qu'a été forgé le concept de « *territorial extension* » du droit de l'Union, lequel se rapporte à l'application de la règle de l'UE à un rattachement territorial tout en faisant dépendre son contenu de circonstances ou de comportements situés à l'étranger[46].

Ces divers développements font apparaître une constante. Lorsque l'extraterritorialité est celle d'un État tiers, l'Union n'hésite pas en certaines occasions à la relever pour en contester la légalité. Lorsque ses propres mesures sont en cause, cette dimension s'efface au profit de la mise

---

[37] CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, aff. C-366/10, pts 121 à 130 (ECLI:EU:C:2011:864).

[38] Conclusions J. Kokott sur CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, aff. C-366/10, pts 145 et 147 (ECLI:EU:C:2011:637).

[39] CJCE, 27 septembre 1988, *Ahlström Osakeyhtiö e.a. c. Commission* (dit *Pâtes de bois*), aff. 89/85 e.a., pts 16 et 18 (ECLI:EU:C:1988:447).

[40] TPICE, 25 mars 1999, *Gencor c. Commission*, aff. T-102/96, pts 79, 85 et 90 (ECLI:EU:T:1999:65).

[41] CJUE, 6 septembre 2017, *Intel c. Commission*, aff. C-413/14 P, pt 49 (ECLI:EU:C:2017:632). Sur cette évolution, E. Claudel, « Territorialité vs extraterritorialité : les affres du champ d'application dans l'espace du droit européen de la concurrence », in E. Dubout, F. Martucci et F. Picod (dir.), *L'extraterritorialité en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 144.

[42] C. Kuner, « The Internet and the Global Reach of EU Law », in M. Cremona et J. Scott (dir.), op. cit. note 14, p. 112.

[43] CJUE, 13 mai 2014, *Google Spain et Google*, aff. C-131/12, pts 53, 54 et 56 (ECLI:EU:C:2014:317).

[44] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, article 3, § 2.

[45] Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques, article 13.

[46] J. Scott, « Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law », *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, 2014, p. 87.

en évidence des liens, principalement territoriaux, que la situation entretient avec l'Union. Le terme lui-même demeure, dans le vocabulaire des institutions, d'un usage évité[47].

Cette ambiguïté de principe prend une portée nouvelle depuis 2022. L'enjeu n'est plus seulement de confronter le discours européen aux solutions déjà admises dans d'autres branches du droit de l'Union, mais d'examiner les techniques par lesquelles les mesures restrictives récentes appréhendent des situations toujours plus éloignées de son territoire. Sans revendiquer ouvertement de compétence extraterritoriale, l'Union étend ainsi son emprise à des biens, des flux, des personnes et des structures situés dans des pays tiers.

L'AFFIRMATION D'UNE EMPRISE EUROPÉENNE SUR LES SITUATIONS EXTÉRIEURES

Les mesures restrictives adoptées par l'Union depuis février 2022 qui véhiculent une forme d'extraterritorialité sont trop nombreuses pour être recensées ici. L'analyse porte donc sur les orientations qui les traversent. Les lignes rouges tracées par l'Union en réaction aux mesures américaines (l'une portant sur les biens, l'autre sur les personnes et les structures) fournissent la grille d'examen la plus utile. Dans les deux cas, nous verrons que l'Union ne revendique aucun titre de compétence nouveau. Elle retient une interprétation extensive du rattachement territorial et, dans une large mesure, fait porter l'obligation sur ses propres opérateurs afin d'exercer une emprise croissante sur des situations qui se déroulent hors du territoire des États membres[48].

L'appréhension des biens et des flux situés à l'étranger

L'affirmation de 1982 selon laquelle les biens et les technologies n'ont pas de nationalité conserve sa place dans le discours européen. La pratique récente conduit à s'interroger sur sa portée. L'Union n'attribue jamais de nationalité aux biens, mais elle combine des techniques dont l'effet cumulé est de maintenir sur eux une emprise après leur sortie du territoire des États membres ou de celui d'autres États. L'analyse ne se limite pas aux seuls biens mais s'étend également aux réseaux, aux flux et aux infrastructures.

La traçabilité de l'origine et la servitude attachée au bien exporté

Les restrictions à l'importation fondées sur l'origine russe des marchandises constituent le premier de ces procédés. Le règlement 833/2014 interdit l'importation de produits sidérurgiques originaires de Russie ou exportés de Russie, y compris lorsqu'ils ont été transformés dans un pays tiers en y incorporant de tels produits, et des dispositifs analogues visent l'or et les diamants, ces derniers s'étendant aux pierres transformées à l'étranger au-delà de seuils de poids successivement

[47] V. néanmoins les conclusions N. Jääskinen sur CJUE, *Royaume-Uni c. Parlement et Conseil*, aff. C-507/13, présentées le 20 novembre 2014, pt 41 (ECLI:EU:C:2014:2394), relevant « l'absence de principe de droit international s'opposant à l'extra-territorialité ».

[48] T. Ruys et F. Rodríguez Silvestre, op. cit. note 34, p. 497.

abaissés[49]. La licéité d'une importation dans l'Union se trouve ainsi subordonnée à des opérations réalisées ailleurs, sur des marchandises qui n'ont jamais relevé du droit de l'Union.

Le 18ème paquet, adopté en juillet 2025, a porté cette logique plus loin. Depuis le 21 janvier 2026, l'importation des produits pétroliers obtenus dans un pays tiers à partir de brut russe est interdite, et l'importateur doit fournir, au moment de l'importation, « *la preuve du pays d'origine du pétrole brut utilisé pour le raffinage du produit dans un pays tiers* »[50]. Les produits provenant d'États exportateurs nets de brut sont réputés obtenus à partir de brut national, sauf motifs raisonnables de croire le contraire[51]. L'origine du brut demeure ainsi juridiquement pertinente malgré la transformation industrielle intervenue à l'étranger, et l'opérateur européen se voit chargé d'en administrer la preuve. Une exigence comparable pèse depuis avril 2026 sur les importateurs de diamants polis.

Le procédé n'établit pas une nationalité des biens au sens que l'Union avait rejeté en 1982. Il n'interdit pas au raffineur indien ou turc de traiter du brut russe et ne prétend pas régir son activité. Il subordonne l'accès au marché européen à une caractéristique acquise à l'étranger et attachée à la marchandise, ce qui produit sur le comportement de l'opérateur étranger un effet voisin. La distance entre les deux constructions tient à l'imputation de l'obligation plutôt qu'à l'objet visé.

Le 12ème paquet, adopté en décembre 2023, procède différemment, en faisant peser sur l'exportateur européen une obligation contractuelle. Depuis le 20 mars 2024, l'exportateur qui vend, fournit, transfère ou exporte vers un pays tiers autre qu'un pays partenaire certains biens et technologies sensibles, des articles communs hautement prioritaires ou des armes à feu et munitions doit « *interdi[re] contractuellement […] la réexportation vers la Russie et la réexportation en vue d'une utilisation en Russie* »[52]. La clause doit être assortie de recours adéquats afin de dissuader le cocontractant étranger de tout manquement.

Deux obligations se combinent dans ce dispositif. La première grève le bien d'une servitude conventionnelle qui le suit après sa sortie du territoire de l'Union et lie une personne non soumise au droit de l'Union. La seconde impose à l'exportateur de suivre le bien et de documenter son parcours, le 14ème paquet, adopté en juin 2024, ayant introduit une obligation d'identification et d'évaluation des risques de réexportation et exclu que l'opérateur puisse se prévaloir de son ignorance lorsqu'il a manqué à son devoir de vigilance[53]. L'exportateur devient à la fois le vecteur de la contrainte et le garant de la traçabilité du bien.

---

[49] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 3 octies (produits sidérurgiques, annexe XVII), article 3 sexdecies (or, annexe XXVI) et article 3 septdecies (diamants, annexe XXXVIII bis).

[50] Ibid., article 3 quaterdecies bis, inséré par le règlement (UE) 2025/1494 du Conseil du 18 juillet 2025.

[51] Commission européenne, *Consolidated FAQs on the Implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, version du 15 juin 2026, rubrique consacrée à l'article 3 quaterdecies bis.

[52] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 12 octies, inséré par le règlement (UE) 2023/2878 du Conseil du 18 décembre 2023. Une disposition parallèle, l'article 12 octies bis, vise les cessions de droits de propriété intellectuelle et de savoir-faire.

[53] Ibid., article 12 octies ter, et règlement (UE) 2024/1745 du Conseil du 24 juin 2024, considérant 36 : « *l'exonération de responsabilité accordée aux opérateurs qui ne savaient pas ni n'avaient aucun motif raisonnable de soupçonner que leurs actions seraient contraires aux mesures restrictives de l'Union ne peut pas être invoquée lorsque les opérateurs ont manqué à leur devoir de vigilance* ».

Le 20ème paquet, adopté en avril 2026, a étendu la technique aux ventes de certains navires. Les cessions de pétroliers à des acquéreurs de pays tiers sont subordonnées à une évaluation des risques, à une clause de non-revente assortie d'obligations transmissibles aux acquéreurs successifs, et à une notification à l'autorité compétente[54]. La servitude ne lie plus le seul cocontractant immédiat de l'opérateur européen, mais se propage le long de la chaîne des propriétaires.

La technique de l'engagement contractuel de non-réexportation n'est pas propre à l'Union. Elle est largement pratiquée dans le domaine des contrôles à l'exportation, où les certificats d'utilisateur final et les clauses de non-réexportation constituent des instruments ordinaires, admis sans contestation notable par les États[55]. Les États les emploient toutefois dans un cadre déterminé, celui de la licence que l'État exportateur délivre lui-même. Ces instruments changent de portée lorsqu'un État les invoque pour régir des opérations ultérieures, conclues entre tiers et exécutées hors de son territoire. La Communauté européenne avait condamné ce second usage dès 1982. Répondant aux amendements du 22 juin 1982 aux *Export Administration Regulations*, qui étendaient les contrôles américains de réexportation aux données techniques d'origine américaine lorsque leur destinataire s'était engagé, par accord de licence ou par un autre contrat, à respecter la réglementation américaine, la Communauté écrivait que « *Private agreements should not be used in this way as instruments of foreign policy. If a government in law and in fact systematically encourages the inclusion of such submission clauses in private contracts, freedom of contract is misused in order to circumvent the limits imposed on national jurisdiction by international law. It is self-evident, moreover, that the existence of such submission clauses in certain private contracts cannot serve as a basis for U.S. regulatory jurisdiction, which can properly be exercised solely in conformity with international law. Nor can a company prevent a State from objecting to any infringement which might occur, of the jurisdiction of the State to which it belongs* »[56]. La Communauté ne mettait pas en cause la validité de la clause entre les parties. Elle lui déniait toute capacité, pour l'État qui exige cette garantie contractuelle, à fonder une compétence directe opposable à l'opérateur de l'État tiers.

L'emprise sur les réseaux, les flux et les infrastructures

Le plafonnement du prix du pétrole russe illustre une autre technique, qui subordonne une transaction entre la Russie et un pays tiers à la fourniture d'un service par un opérateur européen. Le règlement interdit de fournir une assistance technique, des services de courtage, un financement ou une aide financière en lien avec le commerce, le courtage ou le transport vers des pays tiers de pétrole brut ou de produits pétroliers originaires de Russie, sauf lorsque le prix d'achat n'excède pas le plafond fixé[57]. Le dispositif ne s'adresse pas à l'acheteur indien ou chinois, mais il détermine le prix auquel celui-ci peut acquérir le brut russe s'il souhaite recourir aux services d'assurance et de transport européens.

La même logique gouverne le traitement de la flotte dite fantôme. L'accès aux ports, l'achat, la vente, l'affrètement, l'exploitation et la fourniture de services sont interdits à l'égard des navires

[54] Règlement (UE) 2026/506 du Conseil du 23 avril 2026 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014.

[55] Å. Gustafsson, « EU Sanctions Measures' Increasing Extraterritoriality: The EU's "No Re-export" to Russia Clause and Other Recent Circumvention Measures », *Nordic Journal of International Law*, 2026, p. 16 et s. (Online Publication).

[56] European Communities, « Comments on the US Regulations Concerning Trade with the USSR », *op. cit.* note 15, § 11.

[57] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 3 quindecies.

inscrits sur une annexe dédiée, le critère de désignation visant notamment les personnes qui exploitent des navires transportant du pétrole originaire de Russie tout en se livrant à des pratiques de navigation illégales et à haut risque au sens de la résolution A.1192(33) de l'Assemblée de l'Organisation maritime internationale[58]. L'Union emprunte ici son critère à un instrument multilatéral relatif à la sécurité maritime et à la protection de l'environnement, ce qui déplace le fondement de la mesure hors du champ d'une politique étrangère définie unilatéralement.

Le 20ème paquet franchit une étape supplémentaire en interdisant toute transaction avec les ports et écluses figurant sur une annexe intitulée « *Liste des ports et écluses dans des pays tiers autres que la Russie* » et qui comporte pour l'instant une seule entrée, le terminal pétrolier de Karimun, en Indonésie[59]. Il s'agit de la première interdiction de transaction visant une infrastructure portuaire d'un État tiers.

Les flux financiers relèvent des mêmes procédés. Le 14ème paquet a interdit aux personnes morales établies dans l'Union et exerçant leurs activités en dehors de la Russie de se connecter directement au système de transfert de messages financiers de la Banque centrale de Russie, et a frappé d'une interdiction de transaction les entités établies hors de Russie qui utilisent ce système et sont inscrites en annexe[60]. Les établissements relevant de pays tiers se trouvent dans la situation de perdre leurs correspondants européens. Les premières inscriptions ont visé deux banques biélorusses et la succursale de Shanghai de VTB Bank, avant quatre autres établissements, puis une banque azerbaïdjanaise (radiée plus tard), et une banque kirghize[61]. Le même paquet a institué un second mécanisme, limité alors aux établissements de crédit ou financiers et aux prestataires de services sur crypto-actifs établis hors de Russie qui facilitaient l'exportation de biens sensibles vers celle-ci[62]. Les 16ème, 18ème et 19ème paquets ont ajouté les prestataires de services de paiement et permis l'inscription de l'entité qui sert des personnes désignées ou qui, « *d'une autre manière, porte une atteinte considérable à la finalité des interdictions prévues* » par les règlements applicables, l'interdiction s'étendant à leurs « *entités miroir* »[63]. Les premières inscriptions ont visé deux banques rurales chinoises (radiées plus tard) ainsi que trois banques tadjikes. Une banque laotienne et deux banques kirghizes leur ont succédé[64].

Le traitement des crypto-actifs illustre un changement de méthode. À côté des mesures reposant sur la désignation de certaines entités ou de certains crypto-actifs, le Conseil a introduit en avril 2026 une interdiction générale visant toute opération avec une entité fournissant des

[58] Ibid., article 3 vicies et annexe XLII. Le critère de désignation correspondant figure à l'article 3, § 1, sous k), du règlement (UE) n° 269/2014, inséré par le règlement (UE) 2025/390 du Conseil du 24 février 2025.

[59] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 5 bis sexies et annexe XLVII, partie C, *« Liste des ports et écluses dans des pays tiers autres que la Russie »*, insérée par le règlement (UE) 2026/506, op. cit. note 54.

[60] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 5 bis quater, inséré par le règlement (UE) 2024/1745 du 24 juin 2024.

[61] Annexe XLIV, version consolidée au 24 juillet 2026 ; règlement (UE) 2026/506 du 23 avril 2026 ; règlement (UE) 2026/1848 du 23 juillet 2026.

[62] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 5 bis quinquies.

[63] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 5 bis quinquies, § 1er, a), et § 2, dans leur rédaction issue du règlement (UE) 2025/2033 du 23 octobre 2025.

[64] Annexe XLV, parties A à D.

services sur crypto-actifs ou une plateforme permettant l'échange ou le transfert de tels actifs lorsqu'elle est « *établie en Russie* », sans qu'une inscription individuelle sur une liste soit nécessaire[65]. La prohibition repose ainsi, pour cette catégorie d'opérateurs, non plus sur leur désignation préalable mais sur leur activité et leur rattachement territorial.

Une gradation se dessine à travers ces dispositifs. L'Union appréhende les marchandises, mais aussi les services financiers ou autres qui en assurent la circulation, ainsi que les infrastructures physiques qui les accueillent au sein de pays tiers. La prohibition sectorielle et géographique s'ajoute par ailleurs à la désignation individuelle. Chacune de ces étapes conserve un point d'ancrage dans l'Union, qu'il s'agisse de l'importateur, du prestataire de services ou du cocontractant. Aucune n'assujettit l'opérateur étranger. Toutes déterminent néanmoins les conditions dans lesquelles celui-ci peut poursuivre son activité.

Une limite demeure, que les prises de position des années 1980 et 1990 n'avaient pas eu à formuler et que l'Union n'a pas franchie. La devise dans laquelle une transaction est libellée ne constitue pas, à elle seule, un titre de compétence pour l'État qui l'émet. Cette éventualité se heurte à la position selon laquelle la souveraineté monétaire n'autorise pas un État à exercer un contrôle direct sur des transactions qui font intervenir sa monnaie mais se déroulent à l'étranger et sont régies par un droit étranger, alors même que tout paiement afférent devrait se traduire par des mouvements de comptes dans le système de compensation opéré sur son territoire[66]. L'Union avait d'ailleurs pris soin, dans le régime iranien, d'exclure du champ des restrictions les personnes qui se bornent à fournir aux établissements financiers un système de messagerie ou des systèmes de compensation et de règlement[67].

La pratique récente entretient néanmoins une ambiguïté. Interrogée sur le point de savoir si les sociétés non européennes doivent respecter les sanctions lorsqu'elles importent des produits agricoles de Russie, et si le transit par le territoire de l'Union ou l'emploi de l'euro comme monnaie de la transaction y change quelque chose, la Commission a répondu que « *EU sanctions are never extraterritorial and do not apply to non-EU companies or individuals that do business or trade entirely outside the Union* », avant d'ajouter que toutefois *« if the same company imports the products via the EU or carries out payments in the Union, then it has to comply with EU sanctions as it is entering the EU internal market »*[68]. Ni le règlement ni les orientations publiées ne font à ce jour explicitement de l'emploi de l'euro un critère autonome. La formule laisse toutefois ouverte la possibilité de considérer qu'un paiement effectué dans l'Union constitue une opération commerciale réalisée en partie dans l'Union au sens de l'article 13 du règlement 833/2014.

---

[65] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 5 ter ter, inséré par le règlement (UE) 2026/506.

[66] C. Proctor, *Mann on the Legal Aspect of Money*, 7e éd., Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 535 : la souveraineté monétaire « *does not entitle a State to exercise any degree of direct control over transactions which involve its currency but which occur abroad and are governed by a foreign system of law* », et il en va ainsi *« even though any payment made in respect of that transaction would ultimately have to be reflected by account movements on the clearing system which is operated within that State* ».

[67] Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, article 30, § 6.

[68] Commission européenne, *Consolidated FAQs*, op. cit. note 51, réponse à la question « Are non-EU companies required to comply with EU sanctions when they import agricultural products from Russia? Does it make any difference if those goods transit through the EU territories or the Euro is used as a currency for the transaction? ».

Le franchissement de cette dernière ligne ne constituerait pas une rupture de méthode. Il appliquerait à la monnaie le raisonnement déjà retenu pour l'origine des marchandises, pour les services de transport et pour les infrastructures portuaires. Les raisons pour lesquelles l'Union s'en est abstenue tiennent vraisemblablement moins au droit qu'à la place de l'euro dans les échanges internationaux.

L'appréhension des personnes et des structures situées à l'étranger

L'Union avait contesté la compétence des États-Unis pour régir les transactions conclues à l'étranger par des entités étrangères, même pour les filiales étrangères de sociétés américaines. La pratique européenne récente montre toutefois qu'elle cherche à modeler la conduite des personnes et entités établies dans un pays tiers. Elle le fait sur le fondement d'une influence que peut exercer sur elles un opérateur situé dans l'Union. Elle le fait également dans des situations où un tel lien n'existe pas.

L'influence sur la personne ou entité établie dans le pays tiers comme vecteur

Le 14ème paquet a introduit dans le règlement 833/2014 une disposition, aussi désignée « *best effort obligation* », selon laquelle les personnes, entités et organismes relevant du droit de l'UE « *mettent tout en œuvre pour s'assurer que toute personne morale, toute entité ou tout organisme établis en dehors de l'Union qu'ils détiennent ou contrôlent ne participent pas à des activités qui mettent à mal les mesures restrictives* » prévues par le règlement[69].

Les considérants du règlement explicitent la logique du dispositif. Celui-ci « *ne s'applique que dans les limites de compétence définies à son article 13* ». Toutefois, lorsque des opérateurs de l'Union « *sont en mesure d'exercer et font valoir effectivement une influence déterminante sur le comportement d'une personne morale, d'une entité ou d'un organisme établis en dehors de l'Union, leur responsabilité peut être engagée du fait des actions* » de ceux-ci qui sapent les mesures restrictives, et ils *« devraient user de leur influence pour empêcher de telles actions* ». Le considérant suivant précise que cette influence peut découler de la propriété ou du contrôle, la propriété s'entendant de la détention de 50 % ou plus des droits de propriété ou d'une participation majoritaire[70].

La Commission a indiqué que les sanctions n'imposent aucune obligation à l'entité établie en Russie ou dans un pays tiers, les obligations pesant uniquement sur l'opérateur européen qui la détient ou la contrôle[71]. La formulation retenue permet de maintenir la distinction que l'Union avait défendue en 1996. Elle produit néanmoins l'effet que celle-ci visait à écarter, puisque la société mère est tenue d'obtenir de sa filiale étrangère un comportement conforme à un droit auquel cette dernière n'est pas soumise. La version initialement discutée, qui rendait la société mère responsable

[69] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 8 bis, inséré par le règlement (UE) 2024/1745, op. cit. note 53.

[70] Règlement (UE) 2024/1745, op. cit. note 53, considérants 27 et 28.

[71] Commission européenne, *Consolidated FAQs*, op. cit. note 51, rubrique consacrée à l'obligation de mettre tout en œuvre ; v. également les précisions publiées sur le portail *EU Sanctions Helpdesk*, « Best efforts rule under sanctions targeting Russia and Belarus », 15 juillet 2025.

des actes de sa filiale, a été abandonnée au cours des négociations pour des motifs tenant aux positions de certains États membres[72].

L'atteinte directe à la personne ou entité établie dans un pays tiers

Depuis 2022, le Conseil a inscrit sur les listes annexées aux règlements 269/2014 et 833/2014 des personnes et entités établies dans des pays tiers, notamment en Chine et à Hong Kong, en Inde, en Iran, en Israël, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Ouzbékistan, à Singapour, en Serbie, en Thaïlande, en Türkiye et aux Émirats arabes unis.

Ces mesures produisent à l'égard de leurs destinataires un effet voisin de celui des sanctions secondaires américaines, dont l'Union a constamment contesté la légalité. Une personne établie dans un État tiers se voit privée de l'accès au marché européen à raison d'un comportement en dehors de l'UE pourtant licite au regard de son droit national. La construction juridique diffère toutefois des sanctions secondaires américaines en ce que la personne inscrite n'est destinataire d'aucune obligation européenne, n'encourt à ce titre aucune poursuite dans l'Union et ne s'expose à aucune pénalité dans l'UE. L'interdiction pèse sur les opérateurs européens, auxquels il est interdit d'entrer en relation avec elle. La doctrine a proposé de désigner ces mesures comme des *ancillary listings* et d'y voir un instrument qui rappelle les sanctions secondaires tout en s'en distinguant, au motif qu'une inscription ne constitue pas un exercice de compétence similaire à celui qu'impliquent celles-ci[73].

Un arrêt du Tribunal du 15 juillet 2026 conforte cette lecture. Le requérant, inscrit pour avoir facilité une violation de l'interdiction de contournement, objectait que le règlement 269/2014 ne lui était pas applicable, l'opération litigieuse ayant été nouée hors de l'Union entre des parties qui n'en relevaient pas. Le Tribunal écarte l'objection au motif que cette opération visait à rendre effective la cession d'actions d'une société établie sur le territoire de l'Union. Il refuse de voir dans le critère d'inscription l'exercice d'un pouvoir extraterritorial, les mesures encourues ne portant que sur des fonds situés dans l'Union et sur l'entrée sur le territoire des États membres, de sorte qu'elles n'ont « *aucun effet direct extraterritorial* ». L'arrêt retient une lecture qui repose sur la localisation des effets patrimoniaux plutôt que sur celle de la conduite, sans renoncer au rattachement territorial, qu'il rétablit par une chaîne d'imputation partant d'une transaction entièrement située hors de l'Union[74].

L'examen des critères de désignation fait apparaître une gradation. Le 8ème paquet a introduit la possibilité d'inscrire les personnes qui facilitent les violations de l'interdiction de contournement[75]. Le 11ème paquet y a ajouté celles qui « *mettent en échec d'une autre manière ces dispositions de façon significative* ». La rédaction est sensiblement plus large, et l'expression retenue rappelle celle de *significant transaction* employée par l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) américain. Le

[72] Sur les conditions de la négociation de cette disposition, Å. Gustafsson, op. cit. note 55, p. 24-25.

[73] J. Nielsen, G. Saiz et J. Dunin-Wasowicz, « Beyond the Secondary Sanctions Debate: The Rise of Ancillary Listings in EU Sanctions », *EU Law Live* 2025, n° 221.

[74] Trib. UE, 15 juillet 2026, *Beloglazov / Conseil*, T-492/24, pts 94 à 97 et 110 à 114 (ECLI:EU:T:2026:473).

[75] Règlement (UE) n° 269/2014, op. cit. note 33, article 3, § 1, sous h), i), inséré par le règlement (UE) 2022/1905.

considérant du règlement énumère des indices, tenant à ce que l'activité principale de l'opérateur consiste à acheter dans l'Union des biens soumis à restriction qui parviennent en Russie, à l'intervention de personnes russes à un stade quelconque, à la création récente d'une société ou à l'augmentation brutale du chiffre d'affaires, indices qui ne figurent pas dans le critère lui-même[76]. Une version antérieure du texte visait les personnes réexportant vers la Russie des biens de l'Union depuis un pays tiers. Elle a toutefois été abandonnée, cette rédaction se heurtant frontalement à la position de la Communauté de 1982 sur l'absence de nationalité des biens[77].

Le 20ème paquet a franchi une étape en visant un État. Une disposition introduite en juin 2023 et demeurée inappliquée pendant près de trois ans permet d'interdire l'exportation de certains biens sensibles vers un pays tiers identifié par le Conseil comme ayant systématiquement et de manière persistante omis d'empêcher leur vente, fourniture, transfert ou réexportation vers la Russie[78]. Le règlement du 23 avril 2026 a inscrit la République kirghize à l'annexe correspondante pour deux positions tarifaires, les centres d'usinage pour le travail des métaux et les appareils de transmission et de réception de la voix, d'images ou d'autres données[79]. Le Conseil a relevé que, sur les dix premiers mois de l'année 2025, les importations d'articles communs hautement prioritaires depuis l'Union vers le Kirghizistan avaient augmenté de près de 800 % par rapport à la période antérieure à l'invasion de l'Ukraine, et les exportations de ces mêmes articles du Kirghizistan vers la Russie de 1200 %[80]. Là encore, l'obligation résultant du droit de l'UE ne s'adresse pas au Kirghizistan, qui n'est tenu à rien, mais aux exportateurs européens, auxquels il est interdit de lui vendre certains biens. Elle a pour effet de restreindre l'accès de cet État à certains biens exportés depuis l'Union. Sa première mise en œuvre adresse néanmoins un signal aux autres États identifiés comme des points de passage vers la Russie.

La personne établie dans un pays tiers n'est pas pour autant à l'abri de toute exposition répressive, quoique par une voie différente de celle empruntée par le droit américain. La directive 2024/1226 relative à la définition des infractions pénales en cas de violation des mesures restrictives incrimine notamment certains comportements de contournement susceptibles d'être accomplis par une personne qui n'est pas elle-même destinataire de l'obligation éludée, tel le fait de fournir des informations fausses ou trompeuses en vue de dissimuler qu'une personne désignée est le bénéficiaire final de fonds devant être gelés. L'incitation et la complicité sont également punissables[81]. La directive impose ensuite aux États membres d'établir leur compétence lorsque l'infraction a été commise « *en tout ou en partie* » sur leur territoire, et les autorise à l'étendre à des

[76] Ibid., article 3, § 1, sous h), ii), inséré par le règlement (UE) 2023/1215, dont le considérant 2 énumère ces indices.

[77] T. Ruys et F. Rodríguez Silvestre, op. cit. note 34, p. 495.

[78] Règlement (UE) n° 833/2014, op. cit. note 33, article 12 septies, inséré par le règlement (UE) 2023/1214 du Conseil du 23 juin 2023.

[79] Annexe XXXIII du règlement (UE) n° 833/2014, *« Liste des biens et technologies et des pays visés à l'article 12 septies »*, telle qu'insérée par le règlement (UE) 2026/506, op. cit. note 54 : codes NC 8457 10 et 8517 62, République kirghize.

[80] Ces données figurent dans les considérants du règlement (UE) 2026/506, op. cit. note 54. V. également J. Dunin-Wasowicz, « The EU's 20th Russia Sanctions Package: Initial Thoughts on a Turning Point », *This Month in EU Sanctions*, 8 mai 2026.

[81] Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673, article 3, § 1, spéc. sous h), ii), et article 4.

infractions commises en dehors de celui-ci, notamment lorsqu'elles le sont au profit d'une personne morale qui y est établie ou « *en ce qui concerne toute activité réalisée en tout ou en partie sur son territoire* », formule qui fait écho à celle des clauses relatives au champ d'application des mesures restrictives[82].

La portée pratique de ce dispositif demeure limitée. Les extensions de compétence sont facultatives et supposent une notification à la Commission, tandis que la transposition de la directive demeure incomplète dans plusieurs États membres. Si de nombreuses interdictions substantielles ne lient directement que les personnes entrant dans le champ d'application des mesures restrictives de l'Union, une personne établie dans un pays tiers peut néanmoins être atteinte comme auteur de certaines infractions de contournement ou au titre de l'incitation ou de la complicité. Aucune disposition ne consacre en revanche l'équivalent général de la théorie américaine de la causation, qui permet de poursuivre celui dont le comportement a conduit une personne américaine à violer les sanctions[83].

Ces dispositifs demeurent hétérogènes dans leur technique et dans leur intensité, mais leur rapprochement fait apparaître une même méthode. L'Union évite généralement d'assujettir directement la personne étrangère, mais organise autour d'elle des contraintes destinées à infléchir son comportement. L'analyse doit dès lors quitter le seul terrain du champ d'application territorial des normes pour s'intéresser au mécanisme par lequel une obligation imposée dans l'Union produit une discipline des conduites au-delà de ses frontières.

LES RESSORTS ET LE POSSIBLE FONDEMENT D'UNE EXTRATERRITORIALITÉ COMPORTEMENTALE

Les dispositifs examinés ne se laissent pas aisément ranger dans les catégories au moyen desquelles la question de l'extraterritorialité est ordinairement posée. Ils appellent une lecture qui rende compte de la manière dont l'Union atteint des comportements sans les assujettir.

L'émergence d'une extraterritorialité comportementale

Lorsque la question de l'extraterritorialité se pose, la théorie des compétences de l'État en droit international conduit à se demander si une mesure s'applique à une conduite se déroulant à l'étranger et n'impliquant pas de ressortissants, puis, dans l'affirmative, si un titre reconnu la justifie. Appliquée aux mesures examinées, la première question aboutit dans la plupart des cas à une réponse négative. L'exportateur soumis à l'obligation d'insérer une clause de non-réexportation est établi dans l'Union, et il en va de même de l'importateur tenu de prouver l'origine du brut raffiné, de la société mère à laquelle il incombe de mettre tout en œuvre à l'égard de sa filiale étrangère et du prestataire auquel il est interdit d'assurer un navire. Le prestataire auquel il est interdit d'assurer

[82] Ibid., article 12, § 1 et 2. Le considérant 31 justifie ces solutions par *« les activités à l'échelle mondiale des auteurs des infractions »* et par le caractère transfrontière des infractions définies par la directive.

[83] Sur cette différence, T. Ruys et F. Rodríguez Silvestre, op. cit. note 34, p. 492-493.

un navire est établi dans l'Union. Aucune de ces obligations ne s'adresse directement à une personne étrangère.

Cette conclusion laisse pourtant de côté ce qui constitue l'objectif principal de ces règles. Chacune d'entre elles vise une conduite qui se déroule à l'étranger et qu'elle cherche à influencer, qu'il s'agisse de la réexportation par un acheteur turc, du raffinage par un opérateur indien, de l'activité d'une filiale émiratie ou du transport par un armateur établi hors de l'Union. La localisation du destinataire de l'obligation dans l'UE ne dit rien de celle de la conduite effectivement ciblée. La grille classique de l'extraterritorialité se concentre sur les destinataires de l'obligation et laisse l'objectif de la règle hors de son champ.

Une distinction paraît dès lors utile entre une extraterritorialité entendue au sens classique et une extraterritorialité comportementale. La première consiste à adresser une obligation à une personne étrangère pour une conduite se déroulant à l'étranger. La seconde consiste à influencer, par des moyens juridiques, une conduite présentant les mêmes caractéristiques sans que la personne étrangère ne soit le destinataire d'une quelconque obligation. L'Union ne réglemente pas la personne étrangère, mais elle organise un ensemble de contraintes économiques, contractuelles et réputationnelles qui encourage sa mise en conformité.

Cette influence ne constitue pas une donnée de fait extérieure au droit. Elle résulte de choix normatifs de l'Union que sont le périmètre des interdictions imposées aux opérateurs européens, l'étendue des annexes, la définition du contrôle, la portée des obligations de diligence. Le droit détermine l'intensité de la contrainte économique, laquelle influence à son tour le comportement de la personne étrangère. La notion de compétence économique que nous avions développée rend plus fidèlement compte de ce mécanisme, dans lequel la puissance et la dépendance économiques occupent la place que la frontière tient dans l'analyse classique de l'extraterritorialité[84].

L'entreprise européenne, vecteur de l'extraterritorialité de l'Union

Le dispositif ne fonctionne qu'au moyen d'une interposition entre l'Union et l'entité étrangère. Là où les États-Unis atteignent fréquemment la personne étrangère directement, notamment par la désignation ou la menace de restrictions secondaires, l'Union passe largement par l'intermédiaire de ses propres entreprises, auxquelles elle impose des obligations dont l'exécution suppose qu'elles obtiennent de leurs filiales, fournisseurs et clients un comportement déterminé.

Quatre vecteurs se dégagent principalement de la pratique examinée. Le contrat y occupe une place de choix, par la clause de non-réexportation et les recours qu'elle doit prévoir, puis par sa transmission aux acquéreurs successifs. La détention capitalistique opère par l'obligation de mettre tout en œuvre à l'égard des entités détenues ou contrôlées, et la diligence par les obligations d'identification et d'évaluation des risques, qui privent l'entreprise du bénéfice de l'ignorance. L'accès au marché constitue la contrepartie implicite de l'ensemble.

[84] R. Bismuth, op. cit. note 10.

Ces vecteurs reposent tous sur les processus internes de conformité. Ils supposent que l'entreprise traduise les règlements en procédures opérationnelles, les diffuse au sein de son groupe et les impose à ses cocontractants. La compliance opère ainsi une délégation de normativité, par laquelle la normativité privée devient le relais de la normativité publique et l'assujetti devient un agent de la légalité en raison de sa position et de sa puissance. Nous avons eu l'occasion de relever ailleurs que les instruments de la compliance permettent à l'extraterritorialité qu'ils engendrent d'échapper largement aux radars de la critique à l'aune de la théorie des compétences de l'État en droit international. En effet, les décisions à effet extraterritorial ne sont pas formellement prises par l'Union ou ses États membres, mais l'Union ou ses États membres s'assurent qu'elles sont acceptées et mises en œuvre par les entreprises concernées[85].

L'entreprise européenne assujettie ne se borne pas à intégrer mécaniquement ces obligations. Elle reformule les règles en standards internes adaptés à son organisation, à ses activités et à son exposition, puis les diffuse par des codes de conduite, des dispositifs disciplinaires et des outils de filtrage qui s'appliquent indépendamment de toute considération territoriale. Les normes ainsi produites peuvent excéder les exigences des règlements, notamment parce que la fonction de conformité aux mesures restrictives est fréquemment intégrée, au sein des groupes, dans des dispositifs plus larges, comme celui de lutte contre le blanchiment de capitaux, dont la portée géographique est celle du groupe dans son ensemble[86]. L'entreprise exerce alors, à l'égard de ses filiales et de ses fournisseurs, une fonction de co-régulateur qui sanctionne par le droit privé, mais aussi par ses décisions commerciales, ce que l'Union ne peut sanctionner directement par son droit.

Le 20ème paquet a montré l'effectivité de cette manière de faire. Cinq établissements financiers de pays tiers ont été retirés des annexes après avoir, selon les termes du Conseil, « *pris des mesures pour combler les lacunes et mettre un terme aux activités illicites concernées* »[87]. La Commission précise que leur radiation est intervenue « *following the receipt of commitments that those entities will not engage in the activities for which they were listed* »[88]. Onze navires ont également été radiés, l'Union présentant expressément ces retraits comme consécutifs à leur « *return to compliance* »[89]. Le procédé associe ainsi la menace d'une interdiction de transaction ou d'accès à certains services à une voie de sortie conditionnée par une modification vérifiable du comportement de personnes qui ne sont pas elles-mêmes destinataires des obligations substantielles du droit de l'Union. Si les actes adoptés publient une motivation générale de ces radiations, aucun texte ne paraît définir précisément les engagements ou les critères de « *retour à la conformité* » permettant de les obtenir, ni le contenu des échanges conduisant à leur acceptation. La radiation réduit en pratique l'incitation à contester

[85] R. Bismuth, « Compliance et souveraineté : relations ambiguës », in M.-A. Frison-Roche (dir.), *Les buts monumentaux de la compliance*, Paris, Journal of Regulation & Compliance et Dalloz, 2022, p. 439.

[86] La convergence, au sein des dispositifs internes, entre la fonction de conformité aux mesures restrictives et celle de lutte contre le blanchiment de capitaux, et son incidence sur la portée géographique des normes privées ainsi produites, ont été mises en évidence par C. Martinelli, *La nouvelle extraterritorialité des mesures restrictives européennes : Le rôle de la compliance*, mémoire de master, École de droit de Sciences Po, 2026, dont nous avons dirigé les travaux.

[87] Règlement (UE) 2026/506 du Conseil du 23 avril 2026, considérant 14.

[88] Commission européenne, « EU adopts 20th package of sanctions against Russia », 23 avril 2026.

[89] Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, 13 mai 2026.

l'inscription, sans exclure nécessairement tout contrôle juridictionnel de celle-ci. Le mécanisme présente ainsi certains traits d'une justice négociée, en ce qu'il permet d'obtenir une modification du comportement. D'ailleurs, l'étude des règlements transactionnels conclus en matière de criminalité économique montre que la négociation permet d'englober des faits dont le rattachement au for est faible, et que la compétence extraterritoriale y procède d'un accord davantage que d'un titre[90].

En tout état de cause, les intentions de l'Union sont claires quant à la manière dont elle perçoit ses mesures restrictives lorsqu'elle évoque la nécessité de « *mettre un terme aux activités illicites concernées* »[91] ou « *the alignment of certain countries concerning restrictive measures in view of Russia's actions* »[92]. Ces formulations reviennent à considérer que des comportements adoptés à l'étranger par des opérateurs étrangers peuvent être appréciés comme illicites au regard du droit de l'Union et que leur cessation ou leur mise en conformité constitue la condition du rétablissement de relations économiques avec l'Union. Ces formulations révèlent ainsi une prétention normative difficile à concilier avec le discours officiel de non-extraterritorialité des mesures restrictives de l'Union.

L'Union pourrait néanmoins assumer cette dose d'extraterritorialité en s'efforçant de montrer non seulement qu'elle n'est pas contraire au droit international, mais qu'elle répond à des exigences que le droit international formule lui-même. Il ne s'agit pas ici pour l'Union de se fonder sur une territorialité de plus en plus étirée. Le fondement que l'Union pourrait mettre en avant de manière plus explicite se situe davantage dans le droit international de la responsabilité des États[93]. L'agression commise contre l'Ukraine constitue une violation d'une norme impérative du droit international général, et les règles coutumières relatives à la responsabilité des États imposent à ceux-ci de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation ainsi créée[94]. L'obligation de non-assistance peut fonder la légitimité de mesures visant des opérateurs de pays tiers qui contribuent, même indirectement, à la perpétuation de cette situation et l'Union doit veiller à ce que ses propres opérateurs ne participent pas à cette entreprise. Ce qui justifie alors l'extension tient à la nature de l'intérêt protégé autant qu'à celle du rattachement[95].

Cette approche n'est d'ailleurs pas propre aux sanctions. Cette approche se retrouve dans des dispositifs tels que la directive relative au devoir de vigilance des entreprises, le règlement relatif à la déforestation et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières[96]. Il s'agit en effet de

[90] B. Hock, « Extraterritoriality, Economics and Crime », in A. Parrish et C. Ryngaert (dir.), op. cit. note 31, p. 88.

[91] Règlement (UE) 2026/506 du Conseil du 23 avril 2026, considérant 14.

[92] Statement by the High Representative, *op. cit.* note 89.

[93] Nous avons eu l'occasion de développer cet argument. V. notamment, R. Bismuth, « The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law », *Revue européenne du droit*, n° 5, 2023, p. 12.

[94] Commission du droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001, article 41(2).

[95] C. Ryngaert, *Selfless Intervention: Exercising Jurisdiction in the Common Interest*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 17 et 138.

[96] Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ; Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union de certaines matières premières et de certains produits associés

dispositifs dans lesquels le facteur déclenchant l'application du droit de l'Union, entre autres la mise sur le marché intérieur, se dissocie de l'intérêt protégé, situé à l'étranger et souvent étranger aux intérêts propres de l'Union. Ces initiatives se réclament d'instruments internationaux existants (l'Accord de Paris, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, etc.), ce qui les distingue des mesures par lesquelles un État impose unilatéralement à des opérateurs étrangers ses objectifs de politique étrangère[97].

CONCLUSION

La pratique européenne développée depuis 2022 ne conduit pas à conclure que l'Union aurait adopté l'extraterritorialité qu'elle reproche depuis plusieurs décennies aux États-Unis. L'Union continue, pour l'essentiel, à faire peser les obligations sur des personnes relevant de sa compétence et à rattacher ses mesures à son territoire. Mais cette territorialité formelle ne rend plus fidèlement compte des processus à l'œuvre. Par les conditions d'accès à son marché, les restrictions de services, les désignations, les obligations de diligence ou les clauses contractuelles imposées à ses opérateurs, l'Union organise des contraintes destinées à modifier des conduites qui se déroulent hors de son territoire et sont le fait de personnes qui ne sont pas assujetties à son droit. C'est cette dissociation entre le destinataire de la norme et le comportement qu'elle cherche à influencer qui permet de saisir la notion d'extraterritorialité comportementale. Elle repose moins sur l'affirmation d'un titre de compétence nouveau que sur une compétence économique, c'est-à-dire la capacité de l'Union à mobiliser les dépendances créées par son marché et par les entreprises qui y opèrent.

La contrainte est largement administrée par des entreprises qui intègrent les sanctions à leurs propres arbitrages de risque et peuvent réduire leur exposition aux marchés concernés, au risque d'affaiblir le levier économique dont l'Union entend précisément se servir[98]. Surtout, cette souveraineté de l'Union exercée par intermédiation privée produit des effets au-delà du territoire sans toujours présenter les formes et les garanties qui accompagnent traditionnellement l'exercice d'une compétence publique. L'Union peut donc continuer à soutenir que ses mesures restrictives ne sont pas extraterritoriales au sens classique. Sa pratique montre cependant que cette affirmation ne suffit plus à décrire la puissance normative extraterritoriale qu'elle exerce.

à la déforestation ; Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

[97] R. Bismuth, op. cit. note 31, p. 128.

[98] F. Stoelinga, K. Pucek et R. Korteweg, *Dealing with Third-Country Involvement in Sanctions Evasion: Extraterritoriality as a Policy Frontier?*, La Haye, Clingendael Institute, novembre 2025. V. également T. Gehrke et F. Medunic, *Rules of the Road for the EU's Secondary Sanctions*, European Council on Foreign Relations, juin 2023.