



HAL
open science

L'Union européenne confrontée à l'extraterritorialité de la législation américaine

Romain Le Boeuf

► **To cite this version:**

Romain Le Boeuf. L'Union européenne confrontée à l'extraterritorialité de la législation américaine. Jacques Bourrinet. Les frontières extérieures de l'Union européenne, éd. Universités internationales d'été du Mercantour, 2017. hal-01616779

HAL Id: hal-01616779

<https://hal.science/hal-01616779v1>

Submitted on 14 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Union européenne confrontée à l'extraterritorialité de la législation américaine

Romain Le Bœuf

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Depuis près d'un demi-siècle, la politique extérieure des États-Unis a fait l'objet de plusieurs mouvements de contestation du fait de la prétention du législateur américain à régir des situations prenant naissance hors de son territoire. Ce phénomène dit d'extraterritorialité a été vigoureusement contesté par de nombreux États et organisations internationales qui ont vu en cette propension extraterritoriale une nouvelle manifestation d'un impérialisme irrépressible et en rupture avec le droit international. Au milieu des années 90, les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy ne furent que les parangons d'une politique extérieure conduite depuis les couloirs du Capitole. Par ces lois – qui n'étaient ni les premières, ni les dernières de la sorte, les États-Unis imposaient à l'ensemble des entreprises de la planète une interdiction de commercer avec les *Rogue States* qu'étaient Cuba, la Libye et l'Iran. Les contrevenants prenaient le risque de subir, de la part des juridictions américaines, d'importantes sanctions financières, sans compter les poursuites pénales qui pouvaient le cas échéant frapper leurs dirigeants. Très récemment encore, le Sénat américain a adopté une loi bipartisane destinée à renforcer les sanctions contre la Russie au moyen de diverses obligations, dont la portée excède manifestement le seul territoire américain¹. Les accusations dirigées contre ces procédés ont été nombreuses, et relèvent de plusieurs ordres de considérations étroitement mêlés². Certains ne manquèrent pas de souligner l'opportunité d'un arsenal juridique qui permettait de favoriser l'économie américaine en sanctionnant les entreprises étrangères et en drainant, par le moyen

¹ Le texte a été approuvé par le Sénat américain le 15 juin 2017 (*S.722, An Act to Provide Congressional Review and to Counter Iranian and Russian Governments' Aggression*). Voy. sur ce texte et les réactions qu'il a provoquées le *Figaro* daté du 11 juillet 2017.

² La problématique de l'extraterritorialité a donné lieu à une doctrine abondante, si bien que dès 1986, Brigitte Stern estimait déjà « impossible de citer toute la littérature concernant les problèmes d'extraterritorialité » (« Quelques observations sur l'application extraterritoriale du droit », *AFDI*, 1986, vol. 32, p. 1).

d'amendes colossales, des milliards de dollars dans l'escarcelle du gouvernement américain³. C'est là un point de l'analyse qu'il nous faut – à défaut de compétence – laisser à d'autres. Ces protestations économiques reposaient sur un ressort juridique emprunté au droit international, en postulant l'illicéité de toute action d'un État en dehors de son territoire national. Au point que le concept d'extraterritorialité devint, pour beaucoup, synonyme d'illicéité.

Profondément ancrée dans le droit international, la souveraineté territoriale emporte une série de conséquences étendue, ainsi que, il faut le reconnaître d'emblée, un certain nombre de malentendus. Les germes de ces malentendus résultent de certaines formules générales comprises dans plusieurs décisions devenues des classiques de la discipline. Ainsi, dans sa célèbre sentence rendue en l'affaire de l'île de Palmas, l'arbitre Max Huber établit-il successivement que « [l]a souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance » et que « [l]'indépendance, relativement à une partie du territoire, est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques »⁴. Cette conception exclusive de la souveraineté territoriale sera rappelée après la Seconde Guerre mondiale par la Cour internationale de Justice en l'affaire du *Détroit de Corfou* : « Entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux »⁵. Forts de ces idées, dont ils inféraient l'évidente incompatibilité de la législation américaine avec les règles les mieux établies du droit international, certains acteurs – parmi lesquels l'Union européenne – mirent en place des dispositifs destinés à réagir à cet expansionnisme américain⁶. D'autres organisations, telle l'Organisation des Nations Unies, multiplièrent les résolutions dénonçant les législations ainsi établies⁷.

³ Sur cette accusation, voy. le récent *Rapport d'information déposé le 5 octobre 2016 par la commission des affaires étrangères et la commission des finances de l'Assemblée nationale française en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 3 février 2016 sur l'extraterritorialité de la législation américaine*, n° 4082. Le Rapport fait état d'analyses dénonçant l'existence d'un véritable « racket » des entreprises européennes par les États-Unis (p. 17).

⁴ Cour permanente d'arbitrage, *Affaire de l'île de Palmas (ou Miangas) (États-Unis c. Pays-Bas)*, sentence arbitrale du 4 avril 1928, arbitre : Max Huber, traduction française de Ch. Rousseau in *RGDIP*, 1935.

⁵ *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt du 9 avril 1949, CII, *Recueil* 1949, p. 35.

⁶ Sur cette réaction de l'Union européenne, voy. *infra*, Partie 2, A.

⁷ Voy. les multiples prises de position incidentes contenues dans les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le blocus économique imposé à Cuba, dont la loi Helms-Burton n'est que l'un des aspects : par ex. AGONU, Résolution 51/17, 12 novembre 1996, A/RES/51/17. L'Assemblée se dit « [p]réoccupée par le fait que des États Membres continuent de promulguer et d'appliquer des lois et règlements, tels que la loi promulguée le 12 mars 1996, connue sous le nom de "loi Helms-Burton", dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes placées sous leur juridiction, ainsi qu'à la liberté du commerce » et prend « note des déclarations et résolutions de différents organismes et organes intergouvernementaux et gouvernements, qui montrent que la communauté internationale et l'opinion publique sont opposées à la promulgation et à l'application de mesures du type susmentionné ». L'Assemblée, pour finir, « [d]emande de nouveau instamment aux États qui continuent

Pourtant, il reste permis de se demander si les règles régissant la portée territoriale des législations étatiques sont si claires que pourraient le laisser croire la vivacité de ces réactions internationales. Les dernières décennies tendent d'ailleurs à montrer que les termes des oppositions se sont quelque peu adoucis. L'Union européenne, notamment, a substantiellement fait évoluer sa position en modifiant la nature de ses réactions (II.) aux lois extraterritoriales américaines susceptibles de l'affecter (I.).

I - Les lois américaines applicables sur le territoire de l'Union européenne

Soulignons immédiatement qu'aucune loi américaine ne prend spécifiquement pour cible l'Union européenne, et qu'aucune n'incorpore expressément dans son champ formel d'application le territoire des États membres de l'Union européenne. La démarche est beaucoup plus insidieuse, au point que les États-Unis nient en réalité la portée extraterritoriale des lois contestées⁸. Il n'en reste pas moins que de nombreuses lois américaines imposent des obligations juridiques à des destinataires situées au-delà du territoire des États-Unis (A.). Pour autant, il faut relever que ce constat de l'extraterritorialité de la législation américaine ne suffit pas à conclure à l'incompatibilité de ces lois avec le droit international (B.).

A - La multiplication des lois extraterritoriales

L'extraterritorialité de la législation américaine n'est pas un phénomène récent. Dès 1789, les tout jeunes États-Unis d'Amérique adoptaient une loi – l'*Alien Tort Claims Act* – qui autorisait les juridictions américaines à se prononcer sur les dommages subis par des étrangers à l'étranger⁹. Plus tard, l'ordre juridique américain s'enrichit de nouveaux dispositifs extraterritoriaux, dont le récent rapport d'information remis par la Commission des affaires étrangères et la Commission des finances de l'Assemblée nationale dresse le catalogue¹⁰. Nous nous bornerons en ce qui nous concerne aux exemples les plus significatifs. En 1970, la loi dite RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*) permet aux autorités américaines de sanctionner toute personne dont le comportement aurait un lien avec une entreprise

d'appliquer des lois ou des mesures de ce type de faire le nécessaire, conformément à leur système juridique, pour les abroger ou pour en annuler l'effet le plus tôt possible ».

⁸ Voy. le *Rapport d'information parlementaire sur l'extraterritorialité de la législation américaine*, précit., p. 15 et s.

⁹ I. MOULIER, « Observations sur l'*Alien Tort Claims Act* et ses implications internationales », *AFDI*, vol. 49, 2003, pp. 129-164.

¹⁰ *Rapport d'information parlementaire sur l'extraterritorialité de la législation américaine*, précit., p. 52 et s.

criminelle. En 1977, la loi FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*) prévoit la sanction des phénomènes de corruption d'agents publics, y compris étrangers, à l'étranger et par des étrangers. En 1996, les célèbres lois Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) et d'Amato-Kennedy (*Iran and Libya Sanctions Act*) imposent des sanctions à toutes personnes entretenant des rapports commerciaux avec les États désignés comme *Rogue States*. En 2002, la loi Sarbanes-Oxley (*Public Company Accounting Reform and Investor Protection*) impose des obligations de transparence comptables à toutes les entreprises cotées aux États-Unis et, en 2010, la loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) exige de toutes les banques étrangères la communication d'informations bancaires concernant des personnes américaines. Pour finir, en 2015 encore, le *Hizballah International Financing Prevention Act* interdit aux banques étrangères d'entretenir toutes sortes de rapports commerciaux avec le Hezbollah.

Ces lois, sans jamais désigner nommément l'Union européenne, ses États membres ou leurs ressortissants, n'en produisent pas moins des effets juridiques qui les affectent directement. Certaines entreprises européennes ont ainsi fait l'objet de sanctions atteignant des sommes parfois considérables¹¹. De façon plus spécifique, certains auteurs ont pu souligner que l'Union européenne était de fait spécialement affectée par ces législations en raison de sa part dans les échanges internationaux. Ainsi, la prohibition des échanges à destination de Cuba affecte particulièrement l'Union européenne, qui assurait à l'époque de la loi Helms-Burton 45 % des échanges internationaux de l'île¹². Il est donc incontestable que l'Union est confrontée aux lois extraterritoriales des États-Unis. Toutefois, toutes les lois évoquées n'ont pas provoqué les mêmes réactions, et il apparaît que certains fondements invoqués par les États-Unis pour établir leur compétence à l'égard de situations prenant place hors de leurs frontières ont été considérés comme parfaitement admissibles, ne serait-ce que parce qu'ils étaient assez largement partagés par les États européens, voire par les institutions de l'Union elles-mêmes.

B - La multiplicité des fondements de l'extraterritorialité

Il faut en effet relever que l'extraterritorialité n'est en rien une atteinte systématique aux règles du droit international. Au contraire pourrait-on dire. Il faut en effet s'en remettre ici à la célèbre jurisprudence *Lotus*, dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale a posé le cadre

¹¹ Voy. sur cet aspect le *Rapport d'information parlementaire sur l'extraterritorialité de la législation américaine*, spéc. pp. 27 et s.

¹² M. COSNARD, *Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays*, AFDI, vol. 42, 1996, p. 46, note 64.

général des compétences extraterritoriales des États. Or, à l'opposé d'une conception de la souveraineté enserrée dans ses frontières nationales, la Cour a estimé que le droit international,

« [l]oin de défendre d'une manière générale aux États d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, [...] leur laisse, à cet égard, une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives ; pour les autres cas, chaque État reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables ».

Dès lors, et sauf à prouver l'existence d'une règle contraire¹³, l'étendue de la compétence extraterritoriale des États est une question qui procède à titre principal de considérations d'opportunité et qui relève en premier lieu de l'appréciation des autorités nationales.

C'est ainsi que chaque État établit en pratique lui-même le champ d'application de ses propres lois, selon des critères qui varient souvent en fonction des domaines. En attestent – exemple classique – les règles françaises régissant l'applicabilité de la loi pénale française. La loi pénale française s'applique ainsi, en dehors du territoire français, à tout « crime commis par un Français »¹⁴ ou « lorsque la victime est de nationalité française »¹⁵. La compétence cesse alors d'être territoriale pour devenir personnelle. Si le lien de nationalité a longtemps été retenu comme fondement de l'application de la loi française, certaines évolutions récentes témoignent de la malléabilité des critères employés. Par une loi du 21 décembre 2012, le législateur français a étendu le champ d'application de la loi pénale française « aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme (...) commis à l'étranger par un Français *ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français* »¹⁶. Le critère purement factuel de la résidence se substitue au critère, plus formel, de la nationalité. En dehors de ce fondement *ratione personae*, le droit pénal français connaît également plusieurs extensions *ratione materiae*, lorsque sont en cause, notamment, des « crimes et délits qualifiés d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, à la falsification et à la contrefaçon du sceau de l'État, de pièces de monnaie, de billets de banque ou d'effets publics »¹⁷. D'une façon plus générale, la loi française devient également applicable à tout étranger présent sur le territoire français et dont l'extradition a été refusée, alors même que le crime serait par lui-même sans rapport aucun avec la France, ses

¹³ C'est le cas, ainsi que le relève immédiatement la Cour, pour ce qui est des activités opérationnelles, qui impliquent la réalisation par un État d'opérations matérielles sur le territoire d'un autre État. La Cour estime à cet effet que « [l]a limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure – sauf l'existence d'une règle permissive contraire – tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État » (*Lotus (France c. Turquie)*, arrêt du 7 septembre 1927, Rec., Série A, n° 10, p. 19).

¹⁴ Code pénal français, art. 113-6.

¹⁵ Code pénal français, art. 113-7.

¹⁶ Code pénal français, art. 113-13.

¹⁷ Code pénal français, art. 113-10.

ressortissants ou ses intérêts¹⁸. Sans rien dire, pour finir, de la compétence universelle, établie avec circonspection par le Code de procédure pénal français¹⁹, mais admise parfois de façon beaucoup plus libérale, ainsi qu'en a témoigné un temps le droit belge²⁰.

L'éventail des motifs permettant à un État de projeter son droit hors de ses frontières est donc particulièrement large. La question est alors de savoir si et dans quelle mesure la législation américaine présente un caractère dérogatoire de ce point de vue. Si l'intention extraterritoriale des États-Unis est incontestable, il n'en est pas moins que les lois en question sont particulièrement complexes et se prêtent assez mal à l'analyse caricaturale. Le législateur américain prend, dans la grande majorité des cas, soin d'identifier un critère de rattachement de nature à fonder la compétence des autorités américaines. La loi RICO de 1970 exige ainsi que l'un des éléments de l'infraction soit constitué sur le territoire américain. Les lois FCPA et Sarbanes-Oxley sont rendues opposables aux entreprises dès lors qu'elles sont cotées aux États-Unis ou interviennent sur des marchés régulés américains. La loi FATCA de 2010 se fonde quant à elle sur la nationalité américaine des personnes concernées par les informations à transmettre. La loi Helms-Burton se fonde principalement sur la protection de certains intérêts américains mis en cause par le régime castriste, notamment dans le cadre des nationalisations cubaines. Les lois d'Amato-Kennedy et le *Hizballah International Financing Prevention Act*, s'inscrivent quant à elles davantage dans une logique de protection de la sécurité nationale. Les fondements invoqués par les États-Unis ne sont donc pas inconnus : ils mêlent les considérations de compétence personnelle active et passive, ainsi que de compétence matérielle. La spécificité de la législation américaine tient en réalité à l'interprétation particulièrement extensive de ces différents fondements. En témoignent le champ très étendu de la notion de « personne américaine » au sens de la loi FATCA, ou le caractère particulièrement attractif de certains des critères utilisés par les procureurs américains pour établir la compétence territoriale des juridictions américaines pour l'application de la loi RICO (le simple recours au dollar – qui implique une compensation monétaire opérée sur le territoire des États-Unis – suffisant à établir la compétence territoriale des juridictions américaines)²¹.

¹⁸ Code pénal français, art. 113-8-1.

¹⁹ Code français de procédure pénale, art. 689-1.

²⁰ Voy. p. ex. P. d'ARGENT, « L'expérience belge de la compétence universelle : beaucoup de bruit pour rien ? », *RGDIP*, 2004/3, pp. 597-632.

²¹ Selon les exemples donnés par le *Rapport d'information parlementaire sur l'extraterritorialité de la législation américaine*, précit., p. 53 : « Ce dispositif permet donc – du moins dans l'analyse du parquet américain – de poursuivre devant la justice américaine l'ensemble des membres d'une "entreprise" criminelle [...] dès lors que l'un au moins, ou l'un des faits en cause, tombe sous la juridiction américaine en application des critères habituels

Ces lois américaines, tout en étant à maints égards contestables, ne sauraient être tenues pour manifestement illicites au regard du droit international. Si bien que les condamnations demeurent elles-mêmes d'une nature tout aussi politique que les lois mises en cause, ainsi qu'en témoignent, très spécifiquement, les réactions initiées par l'Union européenne.

II - Les réactions de l'Union européenne à l'application des lois américaines sur son territoire

Confrontée à ces lois revêtant une portée extraterritoriale, l'Union européenne a réagi de manière assez peu homogène. Si certaines lois ont été fermement condamnées, d'autres ont été acceptées sans véritable critique. Cette hétérogénéité témoigne des incertitudes de l'Union face à l'extraterritorialité, tentée parfois par la riposte (A.) et parfois par le mimétisme (B.).

A - Les tentatives de riposte

Si plusieurs lois américaines ont pu appeler des réserves ou des protestations de la part de l'Union européenne ou de ses États membres²², les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, adoptées au cours de l'année 1996, firent quant à elles l'objet de réactions beaucoup plus vives²³. L'Union européenne contesta ces lois avant même leur adoption par le Congrès²⁴. L'échec de ces protestations diplomatiques conduisit l'Union à riposter sur deux plans simultanés.

D'une part, l'Union demanda dès le 3 mai 1996, soit moins de deux mois après la promulgation de la loi Helms-Burton, l'ouverture d'une procédure de consultation devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du Commerce. L'Union arguait de la contrariété de la loi Helms-Burton à plusieurs obligations internationales des États-Unis en vertu à la fois du GATT et de l'AGCS²⁵. Les consultations demandées se tinrent les 4 juin et

(nationalité américaine ou résidence aux États-Unis de mis en cause ; pactes de corruption qui auraient été conclus sur le sol américain ; paiements illicites effectués *via* des comptes américains, ou simplement en dollars et donc compensés *via* les États-Unis...) ».

²² Voy. pour un exemple récent – même s'il se situe quelque peu en marge de la question de l'extraterritorialité – les réactions à l'adoption par le Congrès américain de la loi Jasta (*Justice Against Sponsors of Terrorism*).

²³ Pour une vue détaillée de ces réactions, voy. not. J. Huber, « La réaction de l'Union européenne face aux lois américaines Helms-Burton et d'Amato », *RMCUE*, 1997, n° 408, pp. 301-308.

²⁴ M. COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy... », précit., p. 45. L'auteur recense également les protestations formulées par d'autres acteurs internationaux, États ou organisations internationales.

²⁵ Demande de consultations présentée par les Communautés européennes, Communication du 3 mai 1996, WT/DS38/1.

2 juillet et 23 septembre de la même année, successivement à Genève puis à Washington. Ces échanges n'ayant pas permis d'aboutir à « une solution satisfaisante de la question », les Communautés demandèrent la constitution d'un groupe spécial chargé, notamment, d'examiner les mesures américaines d'« application extraterritoriale de l'embargo commercial des États-Unis à l'égard de Cuba dans la mesure où il restreint les échanges entre les CE et Cuba et entre les CE et les États-Unis »²⁶. Le groupe spécial fut constitué le 20 novembre 1996 par l'Organe de Règlement des différends²⁷. La poursuite des négociations bilatérales avec les États-Unis conduisit l'Union à demander, dès le mois d'avril suivant, la suspension des travaux du groupe spécial²⁸, dont le mandat devint caduc au mois d'avril 1998²⁹.

D'autre part, et en parallèle à ces procédures devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du Commerce, le Conseil de l'Union européenne adopta de façon unilatérale une série de mesures explicitement destinées « contrecarrer » la législation américaine comme en témoigne les termes de l'article 1^{er} du *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*. Ce règlement, adopté sur le constat de règles juridiques étrangères qui « par leur application extraterritoriale [...] violent le droit international et empêchent la réalisation des objectifs [des Communautés] » et dans un souci de « protéger l'ordre juridique établi », interdisait explicitement à toute personne ressortissant d'un État membre, y résidant ou s'y trouvant de se conformer en une quelconque façon aux lois qui étaient mentionnées dans l'annexe attachée au Règlement³⁰. Il intimait aux juridictions des États membres de refuser de donner effet à des décisions étrangères prises en application des lois visées³¹ et permettait à quiconque ayant subi un dommage du fait de ces lois d'en obtenir une indemnisation de la part de « la personne physique ou morale ou toute autre entité qui a causé le dommage ou toute personne agissant en son nom ou en qualité d'intermédiaire »³². Dans le même temps, le Conseil adopta une action commune, motivée par l'existence de « circonstances exceptionnelles », qui invitait chacun des États membres « à prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger

²⁶ Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les Communautés européennes, Communication du 3 octobre 1996, WT/DS38/2.

²⁷ Constitution du Groupe spécial établi à la demande des Communautés européennes Communication du Président de l'ORD, 20 février 1997, WT/DS38/3.

²⁸ Communication du Président du Groupe spécial, 25 avril 1997, WT/DS38/5.

²⁹ Communication du Président du Groupe spécial, 24 avril 1998, WT/DS38/6.

³⁰ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996, art. 5.

³¹ *Idem*, art. 4.

³² *Idem*, art. 7.

les intérêts des personnes visées [...] qui sont affectés par l'application extraterritoriale des lois » visées par le règlement précité³³.

Sans revenir sur le détail de ces textes et de leur mise en application³⁴, il est important de souligner que l'arsenal établi par l'Union n'était pas purement conjoncturel : le Règlement n° 2271/96 tout comme l'Action commune qui l'accompagne ont une portée générale, et le Conseil est compétent pour compléter l'annexe et rendre le dispositif applicable à d'autres lois extraterritoriales³⁵. Toutefois, si le règlement a connu divers ajustements formels, aucune modification de son champ d'application n'est intervenue à ce jour. Assez curieusement, d'ailleurs, dès lors que le différend avec les États-Unis a été réglé de façon bilatérale par un accord du 18 mai 1998, ce qui aurait dû conduire à radier de l'annexe les lois qui avait donné lieu à sa création. Il est vrai que les termes de l'accord obtenu ne traduisaient qu'une victoire très modeste de l'Union : celle-ci obtient seulement de la part de l'administration américaine des dérogations, non seulement précaires, mais encore limitées à ses propres ressortissants³⁶. La transaction ménage donc les intérêts des entreprises de l'Union, mais il ne comporte aucune remise en cause de l'extraterritorialité dans son principe. Les termes prudents de cet accord, par ailleurs expressément³⁷ regrettés par le Parlement européen³⁷, traduisent certaines ambivalences de l'Union et des États membres en ce qui concerne la notion même d'extraterritorialité.

B - La tentation du mimétisme

Plusieurs événements récents invitent en effet à se demander si la contestation de l'extraterritorialité est toujours à l'ordre du jour en Europe. Certaines prétentions extraterritoriales récentes de la législation américaine, loin d'être contestées, ont été soutenues et accompagnées, ainsi qu'en témoignent les multiples accords bilatéraux conclus entre les États-Unis et chacun des membres de l'Union européenne dans le domaine fiscal pour la mise en œuvre de la loi FATCA. L'Union elle-même semble aujourd'hui soucieuse de conférer une

³³ Action commune du 22 novembre 1996, adoptée par le Conseil sur la base des articles J.3 et K.3 du traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de 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, 96/668/PESC.

³⁴ Voy. entre autres J. HUBER, « La réaction de l'Union européenne face aux lois américaines Helms-Burton et d'Amato », précit. et M. COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy... », précit., pp. 45 et s.

³⁵ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996, art. 1, al. 2.

³⁶ Sur les termes de cet accord, voy. la réponse commune aux questions écrites E-1343/98 et E-1344/98 donnée par Sir Leon Brittan au nom de la Commission, JO C 386 du 11/12/1998, p. 116.

³⁷ Résolution du 18 juin 1998 sur les conclusions du Conseil européen de Cardiff du 15 et 16 juin 1998, B4-0685/98 : « prend acte des conclusions générales du sommet UE-États-Unis du 18 mai 1998, s'agissant notamment de l'évolution du dossier concernant les lois Helms-Burton et D'Amato, tout en regrettant les lacunes du compromis intervenu dans cette affaire ».

portée maximale à ses décisions quitte à les revêtir, à son tour, d'une forme d'extraterritorialité. Les règlements adoptés dans le cadre de la crise ukrainienne illustrent le caractère très extensif des dispositifs européens. Ces règlements imposent des restrictions importantes sur les opérations financières et commerciales à destination de la Russie³⁸ ou des régions annexées de Crimée et de Sébastopol³⁹. Ces règlements s'appliquent, parmi divers critères classiques, « à toute personne morale, à toute entité ou à tout organisme en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement *ou en partie* dans l'Union »⁴⁰. On mesure le caractère particulièrement attractif d'une telle disposition qui permet de soumettre au droit de l'Union des pans entiers de certaines activités économiques étrangères dès lors que cette activité entretient un quelconque rapport – fût-il minime – avec le territoire européen. Sans atteindre, certes, les excès des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, l'Union n'en recourt pas moins à des mécanismes assimilables à ceux de la loi RICO. Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, les juridictions européennes ont également fait la preuve de leur attrait pour l'extraterritorialité. Dans des contextes différents, de l'arrêt *Soering* à l'affaire *Jaloud*, la Cour européenne des droits de l'homme a projeté les garanties de la Convention hors du territoire européen⁴¹. Plus récemment, l'arrêt dit *Google Spain* de la Cour de Justice de l'Union européenne a illustré le caractère potentiellement très extensif de l'interprétation juridictionnelle du critère de la territorialité⁴², renouvelant les problématiques qu'avait déjà soulevées en son temps l'arrêt *Ahlström* dans le domaine du droit de la concurrence⁴³. Ces extensions s'opèrent d'ailleurs, cette fois, avec le soutien non voilé de la doctrine, qui n'hésite plus à se demander si l'extraterritorialité n'est pas en définitive l'unique moyen de protéger les droits des citoyens européens menacés depuis l'étranger⁴⁴. Il est certain, en tout état de cause, que la question devient difficile à éluder dans une société mondiale de moins en moins soucieuse des frontières.

³⁸ 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

³⁹ Règlement (UE) n° 692/2014 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol.

⁴⁰ Règlement (UE) n° 833/2014, précit., art. 13e. Une formule équivalente figure dans le Règlement (UE) n° 692/2014, art. 10.

⁴¹ Sur ces questions, voy. parmi une littérature abondante G. GRISEL, *Application extraterritoriale du droit international des droits de l'homme*, Bâle, Jelbong & Lichtenhahn, 2010, 466 p.

⁴² CJUE, *Google Spain SL et Google Inc. contre Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González*, arrêt du 13 mai 2014, n° C-131/12, par. 42 à 60.

⁴³ CJCE, *Ahlström c. Commission*, arrêt du 27 septembre 1988, n° 89/85, par. 11 et s.

⁴⁴ N. MARTIAL-BRAZ, « L'extraterritorialité des décisions des autorités de régulation nationales : gage d'efficacité de la protection des données personnelles en Europe », *RMCUE*, 2016, n° 598, pp. 288-294.