

# ENJEUX JURIDIQUES DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE



**NOTES DE RECHERCHE DES ÉTUDIANTS  
DU MASTER 2 DROIT EUROPÉEN  
ET DU MASTER 2 DROIT PUBLIC DES AFFAIRES**

Comité éditorial  
N.Servilienne MURENZI, Lilith TCHAKALIAN, Rym CHERIFI

Sous la direction de  
Laure CLEMENT-WILZ, Lamprini XENOU et Stéphane DE LA ROSA

## ÉDITORIAL

La question de l'autonomie stratégique est plus qu'épineuse dans le contexte international actuel. En effet, une pluralité de facteurs, liés à la crise sanitaire, la déstabilisation géopolitique liée à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la montée de blocs régionaux, l'urgence écologique ont contribué à promouvoir puis amplifier ce concept.

Le narratif de l'autonomie stratégique de l'Union européenne trouve un fondement symbolique dans le discours du 10 septembre 2019 d'Ursula Von Der Leyen, présidente de la Commission européenne. Dans cette allocution cette dernière appelle de ses vœux à la création d'une commission qui « jouera un rôle géopolitique ». Or, l'idée d'une Commission géopolitique induit nécessairement celle d'une autonomie stratégique de l'Union européenne. C'est en effet par la quête de l'autonomie stratégique de l'Union que l'ambition d'un rôle géopolitique peut prendre forme. Cela s'explique par la définition de ce concept. L'autonomie stratégique implique que l'Union doit être en mesure d'assurer ses intérêts sur la scène internationale. Ce concept revêt une dimension interne et externe.

Une dimension interne d'une part, car elle doit être capable de défendre et promouvoir son propre modèle politique sans ébranlement extérieur. En clair, elle doit pouvoir être maître d'elle-même, de ses orientations politiques et de ses réglementations, sans aucune influence extérieure indésirée. En cela elle conserve sa conception telle qu'imaginée par ses membres, et donc ses intérêts. Cette indépendance contribue à lui conférer un rôle géopolitique puisqu'elle a la maîtrise de ses propres décisions et apparaît comme un acteur crédible sur la scène internationale. D'autre part, le concept d'autonomie stratégique de l'Union européenne revêt une dimension externe puisqu'il implique de pouvoir influencer comme elle le souhaite les autres acteurs de la scène internationale ; que ce soit par la promotion de valeurs, de réglementations ou encore plus récemment, de sanctions économiques. Cette capacité à influencer les autres acteurs lui permet de servir ses intérêts sur la scène internationale en bâtissant le monde à son image, ce qui lui confère un rôle géopolitique.

Au sein des États membres, c'est la France qui a promu l'idée de l'autonomie stratégique, particulièrement en matière de défense et notamment lors de la Présidence Française du Conseil de l'Union européenne qui a été l'occasion d'asseoir politiquement cette idée. Si au départ, cette idée avait rencontré une certaine méfiance de la part de certains États membres, la crise ukrainienne fut un accélérateur considérable et même spectaculaire pour le développement d'une autonomie stratégique commune aux États membres. Ces derniers ont innové, consolidé, façonné cette idée d'autonomie stratégique par un arsenal législatif unique ; un arsenal qui mène à s'interroger sur la vision de l'autonomie stratégique défendue par les instruments juridiques de l'Union européenne.

C'est en ces termes que s'est posée la question centrale qui a été au cœur de cette lettre d'actualité.

**N.Servilienne MURENZI**  
**Rédactrice en chef du comité éditorial**

## COMITÉ ÉDITORIAL



**N. Servilienne MURENZI**  
Rédactrice en chef

Master 2 Droit européen parcours systèmes  
juridiques européens



**Rym CHERIFI**

Master 2 Droit européen parcours systèmes  
juridiques européens



**Lilith TCHAKHALIAN**

Master 2 Droit européen parcours systèmes  
juridiques européens

## **RÉDACTEURS**

### **MASTER 2 DROIT EUROPEEN PARCOURS DROIT EUROPEEN DES AFFAIRES**

**Laurène BLANQUEFORT**

*Le Digital Services Act : Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques*

**Rokiatou FANE**

*Analyse juridique des sanctions russes prises par l'UE et leur origine réglementaire, une démonstration de force de l'autonomie stratégique de l'Union*

**Anais FLAIRE**

*Analyse juridique des sanctions russes prises par l'UE et leur origine réglementaire, une démonstration de force de l'autonomie stratégique de l'Union*

**Clotilde FOIRIEN**

*Le Digital Services Act : Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques*

**Zabela GRIGORYAN**

*Guerre en Ukraine : quelles conséquences immédiates pour la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) ?*

**Ilies MAHBOUB**

*Projet du cloud européen Gaia X : la création d'une plateforme européenne pour les données*

**Nahida PICOT**

*Projet du cloud européen Gaia X : la création d'une plateforme européenne pour les données*

**Alexandre YAZDANI AMIRI**

*Projet du cloud européen Gaia X : la création d'une plateforme européenne pour les données*

## **MASTER 2 DROIT EUROPEEN PARCOURS SYSTEMES JURIDIQUES EURO- PEENS**

**Rym CHERIFI**

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle COM (2021) 206 final : L'instauration d'un cadre légal européen*

**Emma LEROUX**

*La transformation de l'usage des terres et des forêts. A propos du règlement n° 2018/841 et de la loi européenne sur le climat*

**Coretta MANGA**

*Analyse juridique des sanctions russes prises par l'UE et leur origine réglementaire, une démonstration de force de l'autonomie stratégique de l'Union*

**N. Servilienne MURENZI**

*Le Fonds européen de la défense, une révolution du Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021*

*L'établissement d'un régime innovant de conditionnalité pour la protection du budget de l'union par le Règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020*

**Lilith TCHAKHALIAN**

*Guerre en Ukraine : quelles conséquences immédiates pour la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) ?*

## **MASTER 2 DROIT PUBLIC CARRIERE AFFAIRES PUBLIQUES**

**Emma CAUCHARD**

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle COM (2021) 206 final : L'instauration d'un cadre légal européen*

**Ilana VALLETTA**

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle COM (2021) 206 final : L'instauration d'un cadre légal européen*

## TABLE DES MATIÈRES<sup>1</sup>

<b>1. Une lutte contre le changement économique par un usage différent des terres et des forêts par le règlement n° 2018/841 et de la loi européenne sur le climat.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Vers la concrétisation d'une Europe de la défense ? Le Fonds européen de la défense ou les transformations induites par le Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021.....</b>	<b>12</b>
<b>3. La concrétisation de la souveraineté numérique européenne : Le Digital Services Act 17</b>	
<b>4. Une maîtrise européenne du stockage des données : Le projet du cloud européen Gaia X.....</b>	<b>20</b>
<b>5. L'instauration d'un cadre légal européen concernant l'intelligence artificielle : Une volonté d'harmonisation par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2021) 206 final.....</b>	<b>23</b>
<b>6. Analyse juridique des sanctions russes prises par l'UE et leur origine réglementaire, une démonstration de force de l'autonomie stratégique de l'Union ....</b>	<b>26</b>
<b>7. L'établissement d'un régime innovant de conditionnalité pour la protection du budget de l'union par le Règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020.....</b>	<b>33</b>
<b>8. Guerre en Ukraine : quelles conséquences immédiates pour la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) ? .....</b>	<b>38</b>

---

<sup>1</sup> Articles 1-2 dirigés par la Professeure LAURE CLÉMENT-WILZ ; Articles 3-5 dirigés par Madame LAMPRINI XE-NOU ; Articles 6-8 dirigés par le Professeur STEPHANE DE LA ROSA

## 1. Une lutte contre le changement économique par un usage différent des terres et des forêts par le règlement n° 2018/841 et de la loi européenne sur le climat<sup>2</sup>

*Emma LEROUX, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques européens*

Lors du Conseil du 11 décembre 2020, les dirigeants européens ont acté l'objectif de réduction de 55% des gaz à effet de serre (GES) en 2030 par rapport aux émissions de 1990. Aujourd'hui, cet objectif est juridiquement contraignant du fait de son inscription dans la « Loi européenne sur le climat » du 30 juin 2021<sup>3</sup>.

Afin d'aligner les textes actuels sur les ambitions fixées pour 2030, la Commission européenne a présenté, le 14 juillet 2021, ses premières propositions dans le cadre du paquet « fit for 55 », en français « ajustement à l'objectif 55 ». Ce paquet englobe des propositions concrètes pour accélérer la lutte contre le changement climatique et tenir l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévu par la Loi sur le climat. Ce paquet législatif, un des plus ambitieux en matière de politique environnementale, est le fil conducteur que s'est fixée la Commission von der Leyen. Il s'agit pour la Commission d'assumer un leadership européen en matière de lutte contre le changement climatique et de concrétiser les accords de Paris au travers de treize mesures.

Parmi les propositions du paquet « fit for 55 », on trouve la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement 2018/841<sup>4</sup>, adoptée le 30 mai 2018, sur les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, également appelé le règlement UTCATF ou LULUCF en anglais. Le secteur UTCATF,

défini dans le cadre des inventaires nationaux d'émissions de gaz à effet de serre, reflète les émissions et absorptions liées à l'utilisation des terres, comme les pratiques agricoles ou le prélèvement de bois, ainsi qu'aux changements d'utilisation des terres, tel que la déforestation ou encore l'artificialisation des sols. Ce secteur est primordial puisqu'il constitue aujourd'hui un des seuls secteurs permettant des absorptions de CO<sub>2</sub> grâce à la photosynthèse des plantes. Il peut ainsi constituer une source nette ou un puits net de CO<sub>2</sub>. Le règlement UTCATF porte sur les modalités de comptabilisation du secteur UTCATF. Il s'agit pour les États membres de faire en sorte que dans ce secteur, il y ait plus d'absorption que d'émissions. Le règlement précise deux périodes d'engagements des États membres, de 2021 à 2025 et de 2026 à 2030 et prévoit des flexibilités si les États membres ne parviennent pas à atteindre les objectifs. Ensuite, le règlement prévoit des règles de comptabilisation différentes en fonction des diverses catégories d'espaces comme les terres cultivées, les prairies et zones humides, les forêts ou les produits bois.

Le cadre réglementaire initial couvre les émissions et absorptions de CO<sub>2</sub> et les émissions de gaz à effet de serre résultant de la gestion des terres, des forêts et de la biomasse sur la période 2021-2030. Il contribue au précédent objectif de réduction des émissions de l'UE (à savoir, au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990), tout en garantissant que la somme des émissions totales ne dépasse pas la somme des absorptions totales réalisées par le secteur après application des

<sup>2</sup>COM/2021/554 final

<sup>3</sup>Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999

<sup>4</sup>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture

règles comptables et de la flexibilité relative à la « répartition de l'effort », prévue dans un autre règlement (UE) 2018/842.

Le règlement 2018/841 UTCATF est entré en vigueur en 2018 mais il ne s'applique que depuis récemment (début 2021). Pourtant, le peu de mesures prises dans le cadre de sa mise en œuvre mettent déjà en lumière certains obstacles et limites.

La modification du règlement 2018/841 s'accompagne également de la modification du règlement 2018/1999, du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat. Ce dernier fixe notamment les règles relatives à la surveillance et à la déclaration des émissions et absorptions de gaz à effet de serre. La Commission veut ainsi améliorer les méthodes de surveillance et la déclaration des objectifs des États dès 2026. Cela passera par des systèmes fondés sur des vérifications permises par les technologies numériques et satellites, plutôt que sur le principe déclaratif détaillé dans le protocole de Kyoto signé le 11 décembre 1997 lors de la COP3 et entré en vigueur en 2005. Le protocole propose un calendrier de réduction des émissions de GES et met en place trois mécanismes flexibles : un marché de permis d'émission, un mécanisme de mise en œuvre conjointe et un mécanisme de développement propre.

*Comment les ambitions climatiques de l'Union se traduisent-elles dans un instrument juridique de préservation des puits de carbone et s'articulent-ils dans une perspective d'autonomie stratégique ?*

Nous analyserons dans un premier temps la proposition de règlement telle que présentée par la Commission européenne (I), avant de s'intéresser au débat qu'a suscité l'instrument juridique (II). Enfin, dans une troisième et dernière partie nous analyserons la politique climatique de l'Union sous l'angle de

l'autonomie stratégique de l'Union européenne (III).

## **I- Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2018/841 et 2018/1999 : Un instrument juridique pour une gestion des terres favorable au climat**

La proposition de Règlement se fonde sur l'article 192 § 1, TFUE qui prévoit que, s'agissant de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, le Parlement européen et le Conseil statuent « conformément à la procédure législative ordinaire » (qui permet l'adoption commune, sur un pied d'égalité, d'actes législatifs par le Parlement européen et le Conseil) en vue de réaliser les objectifs de l'Union en matière d'environnement prévu à l'article 191. Il est intéressant de souligner que la proposition puise sa base juridique dans le domaine de l'environnement et non pas de l'agriculture. La proposition respecte également le principe de subsidiarité car le changement climatique nécessite une action coordonnée au niveau de l'Union européenne, le niveau régional et local ne peuvent suffire, ainsi que le principe de proportionnalité, puisque la proposition « ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour établir le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique ». Cependant, le 8 novembre 2021, le Sénat français a rendu un avis motivé<sup>5</sup> dans lequel il considère qu'une partie de la proposition de règlement ne respecte pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En effet, le Sénat estime que « pour la période 2026-2029, la Commission européenne serait habilitée à prendre des actes d'exécution ayant un champ d'application potentiellement illimité ».

---

<sup>5</sup>Avis motivé du Sénat français n°132 du 8 novembre 2021



L'analyse d'impact et la consultation publique<sup>6</sup> menés par la Commission européenne a mis en évidence trois grands problèmes liés au règlement initial. Le premier problème tient au fait qu'on observe ces dernières années une nette diminution des absorptions de CO<sub>2</sub> dans le secteur UTCATF. L'analyse montre également que les États membres ont du mal à intégrer le secteur dans leurs politiques climatiques. Enfin, la Commission affirme que « *les règles comptables, de surveillance et de déclaration énoncées dans le règlement UTCATF actuel compliquent sa mise en œuvre* »<sup>7</sup>.

La proposition de modification vise ainsi à « *renforcer la contribution du secteur UTCATF aux efforts des ambitions globales en matière de climat pour 2030* »<sup>8</sup> et donc à s'aligner avec le nouvel objectif de réduction de 55%. Il s'agit également de simplifier les règles actuelles jugées complexes et inutiles au regard du nouvel objectif climatique.

La proposition de la Commission n'introduit que des changements mineurs et non substantiels au cadre réglementaire de l'UTCATF pour la 1<sup>ère</sup> période de conformité c'est-à-dire de 2021 à 2025. En revanche, elle prévoit de nouveaux objectifs pour la période 2026-2030. La proposition de la Commission fixe l'objectif global de l'Union en matière d'absorption nette de gaz à effet de serre dans le secteur UTCATF à 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> en 2030, soit une augmentation de 15% par rapport à l'objectif initial. Elle renforce l'obligation des États membres de soumettre des plans d'atténuations intégrés pour le secteur terrestre et améliore la surveillance des émissions et absorptions à l'aide de technologies numériques. Elle engage également la Commission à faire des

propositions de contributions nationales à l'objectif 2035 d'ici 2025.

Grande nouveauté, la Commission prévoit dans cette proposition d'intégrer les émissions hors CO<sub>2</sub> du secteur agricole (telles que celles provenant de l'utilisation d'engrais et de l'élevage) au secteur UTCATF à partir de 2031. En effet, le secteur purement agricole est couvert pour l'instant par le règlement sur le partage de l'effort<sup>9</sup> avec les secteurs du bâtiment et des transports.

A partir de 2036, ce secteur combiné (UTCATF et secteur agricole) devra générer des absorptions de carbone supplémentaire afin d'équilibrer les émissions restantes dans d'autres secteurs. Et enfin, étant donné que le règlement UTCATF actuel offre déjà aux États membres plusieurs possibilités de flexibilité et d'échange pour exclure les émissions extrêmes dues à des perturbations naturelles, comme les incendies de forêt, ou à des variations imprévues des taux de récolte, la proposition adapte ces flexibilités pour la période de 2026 à 2030 et les améliore, en vue d'offrir une compensation plus élevée dans les cas dûment justifiés.

Enfin, il faut souligner que cette proposition sera accompagnée d'une stratégie de l'Union pour les forêts afin « *d'accroître la qualité, la quantité et la résilience des forêts de l'Union* »<sup>10</sup>.

## **II- Le contexte politico-juridique de la proposition de la Commission européenne**

Au Parlement européen, la proposition a été confiée à la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

<sup>6</sup> Analyse d'impact initiale publiée le 29/10/2020 et consultation publique organisée du 13/11/2020 au 5/02/2021

<sup>7</sup>COM(2021) 554 final.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>Règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter

les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, qui fait lui aussi l'objet d'une proposition de modification dans le cadre du « fit for 55 ».

<sup>10</sup>Communiqué de presse de la Commission européenne du 14 juillet 2021

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3541).

(ENVI). Ville Niinistö, eurodéputé finlandais du groupe Verts/ALE, a été désigné comme rapporteur. Le projet de rapport de l'eurodéputé Ville Niinistö a été finalisé le 17 décembre et présenté à la commission ENVI lors de sa réunion du 26 janvier 2022. Le rapport déposé de la commission ENVI a été soumis à une 1<sup>ère</sup> lecture le 24 mai 2022. Actuellement, l'instrument est en attente de la position du Parlement européen en 1<sup>ère</sup> lecture.

Dans son projet de rapport, l'eurodéputé Ville Niinistö propose une augmentation significative des objectifs de l'UE et de ses États membres. Il porte ainsi l'objectif à 490 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> d'absorptions nettes d'ici à 2030 au lieu des 310 millions de tonnes proposés par la Commission européenne. Il déclare également qu'il faut accélérer le financement de nouveaux moyens d'accroître les puits de carbone dans l'UE. Parmi ces solutions, il cite par exemple la restauration des zones humides, le boisement, l'arrêt de la déforestation ainsi qu'une meilleure planification de l'utilisation des terres. L'eurodéputé ajoute que la proposition actuelle de la Commission ne ferait qu'élever les puits de carbone au niveau qu'ils avaient au début des années 2010. Ce n'est donc pas assez ambitieux. Il propose également de distinguer un sous-objectif pour l'agriculture et ne voit aucun avantage à la proposition de la Commission qui est d'intégrer les émissions hors CO<sub>2</sub> de l'agriculture dans l'UTCATF. En intégrant les émissions de l'agriculture, on risquerait de dissimuler les émissions du secteur agricole derrière les puits de carbone forestiers sans que le secteur agricole ne soit incité à réduire ses émissions.

Ville Niinistö ajoute enfin que les États membres devraient être tenus de consacrer au moins 5% des recettes publiques générées par la mise aux enchères des quotas issus du Système communautaire d'échange de quotas

d'émission, à des programmes soutenant les approches fondées sur les écosystèmes dans les forêts et les terres agricoles.

Au Conseil, les ministres de l'environnement ont eu un premier échange sur le paquet "Fit for 55" lors d'une réunion informelle le 20 juillet 2021. Le groupe de travail "Environnement" du Conseil a achevé une première lecture préliminaire de la proposition, après avoir procédé à des examens au cours de quatre réunions pendant l'automne. Du 20 au 21 janvier 2022, les ministres de l'environnement et de l'énergie se sont réunis lors d'une session de travail conjointe axée sur les négociations à venir sur la révision du règlement UTCATF. Plus récemment, lors du conseil « agriculture et pêche » du 7 avril 2022, l'ancien ministre français Julien Denormandie s'est dit favorable au règlement UTCATF et notamment à la fusion du domaine de l'affectation sols et de la production agricole. Certains États ont tout de même émis quelques réserves au sujet de ce regroupement ; c'est notamment le cas de la Hongrie, et deson représentant, Peter Benko qui a affirmé que cette mesure n'engendrerait que des réductions de GES limitées en comparaison à l'augmentation des coûts pour les agriculteurs<sup>11</sup>. Des oppositions du même ordre avait été observé au sujet de l'objectif générale de réduction des GES. Le nouvel objectif n'avait émergé dans la nuit du 10 décembre au 11 décembre 2020 qu'après 8 heures de négociations. Certains États réfractaires comme la Pologne, la Hongrie ou la République Tchèque, qui dépendent fortement du charbon, s'étaient battus notamment pour obtenir des aides pour financer leur transition<sup>12</sup>.

Sur la proposition même de modification du règlement UTCATF, il ne semble pas y avoir eu de blocage particulier. En revanche, le collège des commissaires était divisé sur certaines mesures du paquet « Fit for 55 ». En effet, certains commissaires, comme l'autrichien

<sup>11</sup> Utilisation des sols : les ministres de l'Agriculture veulent avoir voix au chapitre sur le cadre relatif aux émissions, Julia Dahm, Euractiv, 12 avril 2022

<sup>12</sup> L'Union européenne conclut un accord difficile sur l'objectif climatique pour 2030, Frédéric Simon, Euractiv, 11 décembre 2020.

Johannes Hahn en charge du budget, ont exprimé des préoccupations au sujet des propositions lié au MACF<sup>13</sup> et au SEQE<sup>14</sup> notamment en raison « *des liens avec les ressources propres du budget européen* »<sup>15</sup>.

### III- La politique climatique de l'Union européenne du point de vue de l'autonomie stratégique

Dans le contexte actuel, la notion d'autonomie stratégique de l'Union est au cœur des débats et des politiques européennes. Cette notion s'adresse particulièrement aux domaines économique et commerciale ou de la défense, néanmoins il est intéressant d'étudier la politique climatique de l'Union au regard de l'autonomie stratégique. En effet, l'Union européenne souhaite endosser un rôle de 1<sup>er</sup> plan dans la lutte mondiale contre le changement climatique. La Commission européenne et sa présidente, Ursula von der Leyen, ont fait du Pacte vert pour l'Europe une priorité politique absolue, dans le but de transformer l'UE et de se positionner en véritable faiseur de normes internationales. Au moment des débats sur le paquet « fit for 55 », Ursula von der Leyen a notamment affirmé que « *l'Europe montre l'exemple en termes de politiques climatiques par ses décisions en matière d'innovation, d'investissement et de compensation sociale* »<sup>16</sup>.

Les domaines du climat ou de l'énergie sont particulièrement intéressants puisqu'ils offrent à l'Union la possibilité de réduire ses dépendances externes. Fixer un objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre « permettrait à l'Union d'encourager une économie verte et de réduire encore les sources d'énergie conventionnelles qui constituent toujours la plus grande part de la

dépendance énergétique de l'Union »<sup>17</sup>. Si elle y parvient, l'Union pourrait protéger plus efficacement ses valeurs et ses intérêts sur la scène internationale. De plus, « *l'Union choisit de manière autonome ses objectifs énergétiques et climatiques, et devrait être capable de les atteindre grâce au mélange approprié de mesures d'incitation et de contraintes réglementaires* »<sup>18</sup>.

La question de l'indépendance externe de l'Union est d'autant plus d'actualité dans le cadre de l'invasion russe en Ukraine. La Russie est le partenaire énergétique le plus important de l'Union européenne, « en 2021, environ 45% des importations de gaz naturel de l'Union provenaient de Russie »<sup>19</sup>. Si l'ensemble des mesures prévues dans le paquet Fit for 55 étaient mise en œuvre, cela permettrait de réduire la consommation européenne annuelle de combustibles fossiles de 30%, d'ici à 2030<sup>20</sup>. Cette réduction favoriserait alors une forte réduction des importations d'énergie de Russie. Dans cette optique, la Commission européenne a présenté le 18 mai 2022 le plan REPowerEU. Ce plan devrait garantir une indépendance énergétique à l'Union et la neutralité climatique. La Commission entend développer les énergies renouvelables et renforcer les mesures du paquet Fit for 55.

Ce conflit armé a également renforcé l'idée d'autonomie stratégique présentée par le président français Emmanuel Macron dès 2017.

Enfin, il s'agit pour l'Union européenne d'une opportunité pour exporter son expertise de la norme dans un domaine qui n'est pas encore couvert par le droit international. Le niveau d'ambition de l'Union au sujet de la transition écologique et la dé-carbonisation est telle, que cela lui impose de jouer le rôle de meneur et de

<sup>13</sup>Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

<sup>14</sup>Système d'échange de quotas d'émission.

<sup>15</sup>Green package unleashes criticism against von der Leyen inside the college, Jorge Valero, Euractiv, 14 juillet 2021.

<sup>16</sup>Communiqué de presse de la Commission européenne du 14 juillet 2021

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3541).

<sup>17</sup>Sur le chemin de l'autonomie stratégique, Suzana Anghel, Beatrix Immenkamp, Elena Lazarou, Jérôme Leon Saulnier, Alex Benjamin Wilson, Service de recherche du Parlement européen, septembre 2020.

<sup>18</sup>Ibid.

<sup>19</sup>L'Europe peut-elle se passer du gaz russe, représentation de la Commission européenne en France, 24 mai 2022.

<sup>20</sup>Ibid.

prescripteur de norme. Le ministère français de la transition écologique et de la transition énergétique souligne à ce titre, que « l'Union dispose d'une capacité d'entraînement sur le reste du monde (...), [car] l'Union est capable

d'influencer au-delà de ses frontières ». <sup>21</sup> Cette transition contribue à la fois à la résilience de l'économie européenne et au renforcement de son autonomie stratégique.

---

<sup>21</sup>« Fit for 55 » : un nouveau cycle de politiques européennes pour le climat, Ministère de la Transition écologique, 15 juillet 2021

## 2. Vers la concrétisation d'une Europe de la défense ? Le Fonds européen de la défense ou les transformations induites par le Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021

*N. Servilienne MURENZI, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques européens*

Le règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense est, comme son nom l'indique, un instrument juridique qui prévoit le financement, la recherche et le développement dans le domaine de la défense. Plus précisément, ce règlement fixe les objectifs, le budget ainsi que les formes et les règles de financement du Fonds. Il s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 qui est le budget septennal de l'Union européenne.<sup>22</sup> Ce règlement semble s'inscrire dans la quête de l'autonomie stratégique de l'Union. En effet, l'objectif général du Fonds est de favoriser la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de l'industrie européenne de défense.<sup>23</sup> Pour ce faire, il comporte deux volets : le titre II portant sur les dispositions spécifiques applicables aux actions de recherche et le titre III relatif aux dispositions spécifiques applicables aux actions de développement.<sup>24</sup>

Cet article se propose d'analyser ce règlement en cinq parties via le prisme du concept clef de l'autonomie stratégique.

Tout d'abord, il s'agira d'étudier le choix subtil des bases juridiques utilisées par la Commission (I) avant de parcourir l'historique politique (II) et juridique (III) du règlement au regard de l'autonomie stratégique. Enfin, l'article analysera la corrélation entre ce concept et les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union (IV), avant une ultime partie relative à

l'impact de ce règlement sur le futur de l'autonomie stratégique (V).

### I- Sur le choix subtil des bases juridiques par la Commission

Ce règlement prend sa source dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à l'article 173§3 du titre XVII « Industrie » et aux articles 182§4, 183 et 188§2 TFUE, qui relèvent du titre XIX « Recherche et développement technologique et espace ». L'article 173§3 TFUE donne compétence à l'Union pour favoriser le développement de l'industrie. Cet article permet donc de justifier le titre II du règlement en autorisant l'élaboration de mesures appuyant les actions menées dans les États membres pour favoriser la compétitivité de l'industrie de l'Union. Concernant le volet recherche, il trouve son fondement dans les articles du titre XIX selon lesquels toutes les actions de recherche doivent être couvertes par un programme-cadre pluriannuel relatif à la recherche. Plus précisément, l'article 182§4 établit que l'Union est compétente pour arrêter les programmes spécifiques mettant en œuvre le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique. L'article 183 vient compléter cette disposition en conférant à l'Union la compétence pour fixer ses règles de mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel. Il s'agit d'une part des règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et d'autre part des

<sup>22</sup>Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020).

<sup>23</sup>Article 3 de la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018, COM(2018) 476 final - 2018/0254 (COD) établissant le Fonds européen de la défense.

<sup>24</sup>Article 3 du Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense (JO L 170/149 du 12.5.2021).

règles applicables à la diffusion des résultats de la recherche. Pour la période allant de 2021 à 2027, Horizon Europe<sup>25</sup> est le programme-cadre pour la recherche et l'innovation. Conformément à l'article 188§2, c'est la procédure législative ordinaire qui doit être mise en œuvre pour les dispositions prévues à l'article 183. Cela justifie donc la procédure utilisée pour l'adoption de l'instrument juridique.

Il est intéressant de noter que le règlement ne se base pas sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>26</sup> mais y fait simplement référence<sup>27</sup> en énonçant notamment que la collaboration doit prendre en compte les priorités en matière de capacités de défense convenues dans le cadre de la PESC. Cela s'explique par l'article 41 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui interdit le financement des programmes militaires et de défense. De ce fait, le budget de l'Union ne peut être alloué au soutien d'opérations militaires ou de défense. Dans sa justification, la Commission capitalise sur l'aspect économique de l'instrument juridique pour contrer l'interdit. En effet dans sa proposition, elle insiste sur le fait que si ce fonds concerne effectivement le domaine de la défense, l'objectif qui lui est donné est de soutenir la recherche et le développement afin de favoriser la compétitivité et la capacité d'innovation industrielle et technologique dans ce secteur économique<sup>28</sup>. Cette subtilité a fait l'objet de critiques par certains députés du Parlement européen et par certains acteurs de la société civile<sup>29</sup> mais elle permet à la Commission de conférer à sa proposition une base légale valable, à moins que la Cour de

justice de l'Union européenne soit saisie et n'en décide autrement. Juridiquement, ce recours est possible, il s'agirait alors d'un recours en annulation. Ce type de recours permet de demander à la Cour d'opérer un contrôle de la légalité d'un acte décisoire. C'est d'autant plus possible pour le Parlement car les requérants institutionnels sont dispensés de démontrer leur intérêt à agir. Politiquement, il semble toutefois peu probable que la Cour de justice intervienne en défaveur de la Commission sur un sujet aussi sensible. En effet, ce Fonds s'inscrit dans la nouvelle conception du projet politique de l'Union européenne en matière de défense. Il s'agit d'un mouvement de longue date de la Commission qui a joué un rôle moteur en la matière. Elle a permis l'insertion de ce secteur dans les compétences de l'Union en faisant le lien avec des domaines relevant effectivement de ses compétences. Ainsi, en 2003, elle proposait, dans la perspective de la mise en place d'une politique européenne de défense commune prévue par le TFUE<sup>30</sup>, l'établissement d'un marché européen de défense.<sup>31</sup>

L'idée n'est en effet pas nouvelle, elle est le fruit d'une volonté politique de longue date.

## II- L'ambition politique d'une autonomie stratégique de l'Union européenne

L'idée du lancement du Fonds européen de la défense par la Commission européenne apparaissait déjà dans le discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016 de l'ex-président de la Commission européenne J-C Juncker.<sup>32</sup> En

<sup>25</sup>Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11).

<sup>26</sup>Titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>27</sup>Article 3§2 du Règlement (UE) 2021/697.

<sup>28</sup>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018, COM(2018) 476 final - 2018/0254 (COD) établissant le Fonds européen de la défense (Exposé des motifs; 2. Base juridique, subsidiarité et proportionnalité).

<sup>29</sup>Brzozowski, A. (2019, 25 février). Le fonds européen de défense est-il conforme aux traités européens ? [www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr). Consulté le 28 mars 2022 <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le->

[monde/news/european-defence-fund-could-be-breaching-european-treaties-legal-opinion-says/](https://monde/news/european-defence-fund-could-be-breaching-european-treaties-legal-opinion-says/)

<sup>30</sup>Article 2§4 TFUE : compétence

<sup>31</sup>Lavallée, C. (2016). La communautarisation de la recherche sur la sécurité: L'appropriation d'un nouveau domaine d'action au nom de l'approche globale. *Politique européenne*, 51, 30-59. <https://doi.org/10.3917/poeu.051.0030>

<sup>32</sup>Jean-Claude Juncker, (14 septembre 2016) Discours sur l'état de l'Union 2016: Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend. <https://ec.europa.eu/> consulté le 28 mars 2022 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_16\\_3043](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_16_3043)

2016 comme pour la proposition qui a mené au règlement 2021/697, le contexte géopolitique a été l'argument premier de la Commission par le biais de l'objectif assumé d'atteindre une autonomie stratégique. Dans sa proposition de règlement, la Commission affirme la nécessité d'accorder plus de moyens à la défense des États affectés par « *d'importants dysfonctionnements du marché* » alors que l'Union fait face à un « *environnement complexe et exigeant marqué par l'émergence de nouvelles menaces* », notamment informatiques et hybrides. Selon la Commission européenne, le manque de coopération entre les États membres affaiblit les capacités industrielles et technologiques de l'Union européenne en matière de défense, ce qui a pour corollaire d'amoindrir son autonomie stratégique.<sup>33</sup> Contextuellement, la recherche d'autonomie stratégique peut se définir comme le processus de consolidation d'une puissance propre et indépendante en matière de défense car considérée comme un domaine clef. C'est un concept qui revêt un caractère éminemment géopolitique puisque l'enjeu sous-jacent est la place de l'Union européenne dans les relations internationales. La notion a été politiquement consacré par le Conseil de cette manière : « *L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (BITDE) plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive pour pouvoir assurer le développement et le soutien de ses capacités de défense, ce qui pourra aussi lui per* »<sup>34</sup>.

La portée géographique de ce règlement est intéressante car traditionnellement, la défense est un domaine régalien, c'est-à-dire un attribut de la souveraineté. Cela signifie qu'il doit être

du ressort exclusif de l'État. Or, l'ambition d'autonomie stratégique dans ce domaine est telle qu'elle permet le dépassement géographique des États par le biais d'un financement administré collectivement. Il est à noter que le Fonds concerne également les États de l'Association européenne de libre-échange qui sont membres de l'Espace économique européen dont la proximité et les liens historiques constituent l'explication politique de cette inclusion. Juridiquement, l'accord sur l'Espace économique européen qui lie l'Union européenne avec l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein comporte un article 78 qui permet la coopération dans le cadre de la recherche et le développement technologique.<sup>35</sup>

### III- L'apparente baisse d'ambition du projet politique lors de la procédure juridique

L'ambition politique de la Commission s'est traduite juridiquement par deux programmes préliminaires afin de préparer l'établissement du Fonds européen de la défense. Il s'agit d'une part de l'Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (2017 - 2019)<sup>36</sup> et du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (2019 - 2020)<sup>37</sup>. Le premier, doté de 90 millions d'euros, a financé la préparation du volet recherche du Fonds européen de la défense. Il est en effet destiné à subventionner la recherche collaborative sur la technologie afin de démontrer la valeur ajoutée d'un financement au niveau européen dans le secteur de la défense. Le second, doté de 500 millions d'euros, concerne le volet développement et poursuit l'objectif général de

<sup>33</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018, COM(2018) 476 final - 2018/0254 (COD) établissant le Fonds européen de la défense (Exposé des motifs; 1.Contexte de la proposition).

<sup>34</sup> Conclusion du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, EUCO 217/13 - CO EUR 15 CONCL 8. [https://data.consilium.europa.eu/Consulté le 28 mars 2022 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fr/pdf](https://data.consilium.europa.eu/Consulté%20le%2028%20mars%202022/https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fr/pdf)

<sup>35</sup> Accord sur l'Espace économique européen -21994A0103(74 (JO n° L 001 du 03/01/1994)

<sup>36</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final relatif au Plan d'action européen de la défense.

<sup>37</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 7 juin 2017 COM(2017) 294 final - 2017/0125 (COD) établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'UE.

soutien à la coopération afin d'améliorer la compétitivité et l'innovation de l'industrie.

Le 13 juin 2018, la Direction générale du marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission européenne a finalement présenté la [proposition du règlement instituant un Fonds européen de la défense](#). La procédure juridique était lancée. L'avis du Comité économique et social met aussi l'accent sur la nécessité de faire de ce concept l'élément clef du règlement. L'assemblée consultative demande que soit établit des critères stricts pour garantir que le financement de l'Union soutienne les entreprises européennes contrôlées par des propriétaires de l'Union. La compétitivité de ces entreprises en matière de défense accroissant la puissance et donc l'indépendance de l'Union, cela lui conférerait une autonomie stratégique dans ce domaine.<sup>38</sup> Au Parlement européen, le texte a été examiné par la Commission parlementaire de l'industrie, de la recherche et de l'énergie. En avril 2019, après plusieurs trilogues, le Parlement et le Conseil parviennent à un [accord sur l'aspect matériel du Fonds](#). L'article 3 du règlement sur le fond européen de défense donne une valeur juridique au concept en établissant que *«l'objectif général du Fonds est de renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) dans l'ensemble de l'Union, ce qui contribue à l'autonomie stratégique et à la liberté d'action de l'Union (...)»*.

Cependant il s'agit d'un instrument budgétaire, le budget alloué est donc l'élément central dans la procédure juridique d'adoption du règlement.

En effet, pour atteindre l'objectif politique d'autonomie stratégique, encore faut-il avoir les moyens financiers de l'atteindre. Le budget proposé par la Commission était de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027, dont 4,1 milliards d'euros pour le volet recherche et 8,9 milliards d'euros pour le volet développement<sup>39</sup>. Les textes adoptés le 29 avril 2021<sup>40</sup> en deuxième lecture par le Parlement européen approuvant la position du Conseil du 19 mars, ont révélé une réticence nette des co-législateurs quant à l'instauration d'un Fonds puisque le montant initial a presque été divisé par deux. En effet, a été établi le budget suivant pour le Fonds : un montant global de 7,9 milliards d'euros pour la période 2021-2027 dont 2,6 milliards pour le volet recherche et 5,3 milliards pour le volet développement.

La difficulté à trouver un accord vient notamment du fait que plusieurs conceptions de la défense européenne coexistent. Pour certains, elle repose essentiellement sur l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) tandis que pour d'autre, il est impératif d'atteindre l'autonomie stratégique en matière de défense<sup>41</sup>. Toutefois, s'il est vrai qu'en 2016 le pouvoir politique américain avait annoncé un rééquilibrage stratégique des États-Unis vers l'Asie au détriment de l'Europe, l'invasion de l'Ukraine et l'instabilité qu'elle fait craindre semblent montrer que les États-Unis restent des alliés effectifs de l'Union européenne dans le cadre de l'OTAN. Par ailleurs la *Stratégie nationale de défense* américaine parue le 19 janvier 2018 affirment vouloir œuvrer à une collaboration avec ses alliés<sup>42</sup>. Cependant il est recevable de dire que dans le jeu des relations internationales, être dépendant de la protection

<sup>38</sup>Conclusions et recommandations point 1.14 de l'avis du Comité économique et social européen du 12 décembre 2018, CCMI/162 relatif à la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

<sup>39</sup>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018, COM(2018) 476 final - 2018/0254 (COD) établissant le Fonds européen de la défense (Exposé des motifs; 4. Incidence budgétaire).

<sup>40</sup>Texte adopté par le Parlement européen, 2ème lecture du 29 avril 2021 2018/0254(COD) relatif à la Proposition de règlement du

Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense.

<sup>41</sup> Vie publique.fr. (2022, 9 mars). L' ; autonomie stratégique européenne en cinq questions. Consulté le 28 mars 2022, à l'adresse <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/282035-lautonomie-strategique-europeenne-en-cinq-questions>

Voir en ce sens l'extrait du discours de l'ex-ministre fédérale de la défense allemande, Annegret Kramp-Karrenbauer.

<sup>42</sup>Lefeez, S. (2018). Innovations techniques : accès, financement et organisation industrielle. *Les Champs de Mars*, 30+S, 389-395. <https://doi.org/10.3917/lcdm.030.0389>



d'un État est périlleux. Publié au Journal officiel le 12 mai 2021, l'acte final entre en vigueur rétroactivement le 1er janvier 2021.<sup>43</sup>

#### **IV- La jonction impérative entre promotion des valeurs de l'Union et autonomie stratégique**

L'Union est fondée sur des valeurs fondamentales inscrites à l'article 2 TUE, ce qui contribue à lui conférer un statut de puissance normative dans l'ordre juridique international. Cela emporte deux conséquences liées au concept d'autonomie stratégique. La première, c'est le fait que l'ambition d'autonomie stratégique en matière de défense devait essentiellement se faire dans le respect de ces valeurs. Les actions mises en œuvre dans le cadre du Fonds doivent être conformes au droit national, européen et international applicable, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Par exemple, ne sont pas finançables les violations graves des droits de l'homme.<sup>44</sup> La seconde conséquence c'est que pour maintenir sa crédibilité normative, l'Union doit pouvoir se protéger seule afin ne pas être contrainte de s'aligner sur les choix d'un protecteur quelconque. L'indépendance et la constitution d'une puissance propre sont gages de crédibilité, et à cet égard, l'autonomie stratégique en matière de défense apparaît comme une question existentielle pour l'Union dont on comprend la quête. L'instrument

juridique étudié renforce indéniablement l'autonomie stratégique en ce que le Fonds n'est ouvert qu'aux entreprises définies par l'Union à savoir celles établies dans les pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.<sup>45</sup> Par ailleurs, le règlement limite la dépendance vis-à-vis d'Etats tiers notamment en interdisant la limitation de jouissance de propriété intellectuelle par la législation de pays tiers.

#### **V- La place majeure de l'autonomie stratégique dans l'Union après le Fonds européen de la défense**

Cet instrument juridique est l'aboutissement d'une volonté politique forte qui, au moment de son adoption, a fait face à une certaine résistance, mais le contexte géopolitique actuel a montré un regain d'intérêt pour les questions liées à l'industrie de la défense européenne dans le cadre de l'autonomie stratégique. Ce cadre international a mené à l'avancement d'une réflexion sur un développement plus intense d'une politique de défense commune. Le Fonds européen de la défense qui permet le financement de collaborations dans ce domaine pourrait n'être qu'une étape à une politique de défense plus intégrée pour permettre une autonomie stratégique efficace de l'Union par l'établissement d'une industrie de défense européenne effective.<sup>46</sup>

<sup>43</sup>Article 37 du Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense (JO L 170/149 du 12.5.2021).

<sup>44</sup>Article 7 - du Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense (JO L 170/149 du 12.5.2021).

<sup>45</sup>Article 10 - du Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense (JO L 170/149 du 12.5.2021).

<sup>46</sup>Ronan LE GLEUT, Hélène CONWAY-MOURET, & Sénat. (2019, juillet). Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique (version française) (No 626).

### 3. La concrétisation de la souveraineté numérique européenne : Le Digital Services Act

*Clotilde FOIRIEN et Laurène BLANQUEFORT, Master 2 Droit européen parcours droit européen des affaires*

A l'ère de la société de l'information, les services numériques ont une place centrale dans la vie des utilisateurs. Ils impactent les modes d'information, de communication, de consommation, et contribuent aux transformations sociétales dans le monde entier.

En droit de l'Union européenne, la Directive 2000/31/CE (ci-après «la directive e-commerce») est toujours en vigueur. Cependant, plus de vingt ans plus tard, le quotidien du « tout digital » s'est construit autour d'acteurs dominants (les GAFAM<sup>47</sup>) qui représentent un réel enjeu pour l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

En 2020, la pandémie de COVID-19 a mis en lumière notre dépendance à l'égard des services numériques. Leur utilité et les opportunités qu'ils génèrent dans nos quotidiens ne font aucun doute. Néanmoins, ils représentent un risque pour les droits fondamentaux tels que la vie privée ou la liberté d'expression. Au regard de ces considérations, la même année, le législateur européen a proposé un texte dont l'objectif est de « *garantir les meilleures conditions pour la fourniture de services numériques innovants dans le marché intérieur* » et plus précisément de « *contribuer à la sécurité en ligne* » en protégeant les droits fondamentaux et en encadrant les fournisseurs de services<sup>48</sup>. Le Digital Services Act (ci-après « le DSA ») témoigne d'une volonté de trouver l'équilibre entre les opportunités et les risques.

Le DSA a été proposé avec le Digital Market Act<sup>49</sup> qui, lui, s'intéresse aux marchés numériques et notamment à la position dominante des « gatekeepers » (contrôleurs

d'accès). Il sanctionne à ce titre par exemple les techniques d'auto-préférence, anti-concurrentielles, qui ont déjà pu motiver la condamnation de Google Shopping en 2021<sup>50</sup>. En somme, on observe une nouvelle sémantique, autour d'un protagoniste différent : l'utilisateur.

L'objectif de ce présent article est de permettre à l'utilisateur de comprendre les enjeux et l'apport du DSA, tout d'abord en étudiant le contexte de cette proposition puis son contenu.

#### I- Le contexte

Il y a une vingtaine d'années, l'émergence de la société de l'information a révélé des opportunités pour la croissance économique, telles que pour l'emploi, l'innovation, l'investissement etc. L'ordre juridique de l'Union était « *un atout essentiel pour que les citoyens et les opérateurs européens puissent bénéficier pleinement, sans considération de frontières, des possibilités offertes par le commerce électronique* »<sup>51</sup>. En effet, la sécurité juridique est déterminante dans l'attractivité d'un territoire. La directive e-commerce avait pour objectif d'établir un « *réel espace sans frontières intérieures pour les services de la société de l'information* »<sup>52</sup>.

Cependant, depuis, la société de l'information n'est plus la même à bien des égards. Facebook n'existait pas encore par exemple. La spécificité de ce secteur est la rapidité avec laquelle évoluent les services numériques et c'est un défi supplémentaire pour leur régulation.

<sup>47</sup> Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft

<sup>48</sup> Proposition concernant un règlement relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la Directive 2000/31/CE, COM (2020) 825 final

<sup>49</sup> Proposition concernant un règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (Législation sur les marchés numériques), COM (2020) 842 final

<sup>50</sup> Tribunal de l'Union européenne, 10 novembre 2021, Aff. T-612/17

<sup>51</sup> Directive 2000/31/CE, considérant 3

<sup>52</sup> Voir I

L'utilisateur est de plus en plus sensible aux risques d'atteinte à ses droits fondamentaux. Certaines réglementations sectorielles ont émergé entre temps, telles que le Règlement général sur la protection des données à caractère personnel<sup>53</sup>, qui ont contribué à l'information des utilisateurs sur leur capacité d'action pour protéger leurs droits. Ces réglementations sectorielles continueront de s'appliquer au titre de leur caractère spécial, aux côtés du DSA qui se voulait un texte de portée plus générale. En effet, juridiquement la règle spéciale déroge à la règle générale (*specialia generalibus derogant*).

Le DSA se fonde justement sur l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant le rapprochement des législations des Etats membres qui ont pour objet le fonctionnement du marché intérieur. Si une directive est le moyen classique d'harmoniser les législations, elle nécessite une transposition en droit interne et laisse ainsi une marge de manœuvre aux Etats. En revanche, le règlement bénéficie d'un caractère obligatoire dans tous ses éléments et est donc a priori plus efficace pour créer un régime unifié.

Les institutions européennes sont favorables à une protection accrue des droits de *l'utilisateur*. Le Parlement a invité la Commission, sur le fondement de l'article 225 du TFUE, à prendre des mesures législatives. On peut citer par exemple la Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020<sup>54</sup> dans laquelle il « *constate que les fournisseurs de services [...], et en particulier les plateformes en ligne [...] ont une grande capacité à toucher des publics plus larges et à influencer des comportements, des opinions et des pratiques, y compris au regard de groupes vulnérables tels que les mineurs, et qu'ils devraient respecter le droit de l'Union sur la protection des*

*utilisateurs, de leurs données et de la société en général* ».

Le DSA reprend les principes toujours pertinents du droit en vigueur, tels que la directive e-commerce, en érigeant un régime unifié de portée générale, d'application uniforme. Il vise à encourager un comportement "responsable et diligent" des fournisseurs de services numériques pour garantir la sécurité et la protection des droits fondamentaux des utilisateurs dans le cadre de l'objectif plus général du bon fonctionnement du marché intérieur.

## II- Le contenu

Le DSA a un champ d'application territorial très large, s'adressant à tous les fournisseurs de services numériques établis dans l'Union européenne. Les entreprises devront désigner un point de contact unique ainsi qu'un représentant légal si elles sont établies en dehors de l'Union<sup>55</sup>. Sont concernés les services offrant une infrastructure de réseau, les activités de cash, les hébergeurs mais également les plateformes en ligne et les GAFAM.

Son objectif est de freiner la diffusion de contenus et de ventes illicites en ligne. Cette nouvelle proposition va permettre au prestataire de bénéficier d'une immunité illimitée face à ces phénomènes, notamment via les obligations en matière de transparence obligeant le fournisseur à publier des rapports clairs et détaillés sur ses activités de modération de contenu<sup>56</sup>. Les principes de l'immunité des prestataires de simple transport, de cashing ou d'hébergement, sont contenus dans l'article 5 du DSA. Cela permettra aux hébergeurs de ne pas être tenus responsables des contenus illicites dont ils n'ont pas connaissance ou lorsqu'ils ont

<sup>53</sup>Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016

<sup>54</sup>Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 contenant des recommandations à la Commission sur la législation relative aux

services numériques : améliorer le fonctionnement du marché unique (2020/2018(INL))

<sup>55</sup>Articles 10 et 11 DSA

<sup>56</sup>Articles 12 et 13 DSA

agi pour les retirer ou rendre leur accès impossible.

En revanche, les prestataires ne seront pas tenus de surveiller ou de vérifier les contenus mis en ligne. Ils ont donc un rôle automatique et passif simultanément, n'exigeant pas la connaissance, ni le contrôle des informations qui sont transmises ou stockées<sup>57</sup>. Cela met en avant l'équilibre entre la liberté d'entreprendre des intermédiaires et la liberté d'expression des utilisateurs. Cependant, ils pourront voir leur responsabilité engagée dès lors qu'un consommateur raisonnablement informé, peut croire que l'information, le bien ou le service était proposé par le prestataire lui-même ou par un utilisateur agissant sous le contrôle ou l'autorité du prestataire.<sup>58</sup> Ainsi, ce contrôle sera effectué par les autorités des Etats membres, qui pourront exiger la mise en place de mesures propres pour faire cesser la diffusion de ces contenus illicites, notamment par le biais d'un coordinateur qui disposera des pouvoirs d'enquête, de décision, d'injonction et de sanction.<sup>59</sup> La Commission pourra également se saisir de la situation particulière des GAFAM, soumises à des obligations supplémentaires en lien avec les risques qu'elles peuvent engendrer.

Il se trouve que dans le cadre du DSA, chaque Etat membre a la possibilité de déterminer les sanctions applicables dans la limite de 6% du revenu ou du chiffre d'affaire annuel de la société. Les astreintes, quant à elles, seraient limitées à 5% du chiffre d'affaire quotidien.

Cette proposition de règlement fonde la régulation des réseaux sociaux sur le respect de la liberté d'expression des citoyens. L'objectif est de lutter contre les risques de blocage erronés ou injustifiés. Il est promis à tous les individus un accès égal à l'espace public. Les Etats membres souhaitent renforcer la protection des mineurs en ligne, ajouter des obligations pour les places de marché et les moteurs de recherche en ligne, être plus stricts avec les GAFAM. Malgré le fait que cette proposition représente une régulation non contraignante, elle oblige les géants du numérique à assurer un contrôle pour lutter contre les contenus illicites, et donc de disposer d'importants moyens pour les modérer.

Le Parlement et le Conseil ont conclu un accord politique provisoire sur la proposition du DSA le 22 avril 2022.

---

<sup>57</sup>Considérant 42 du DSA

<sup>58</sup>Article 5 DSA

<sup>59</sup>Article 41 DSA

#### 4. Une maîtrise européenne du stockage des données : Le projet du cloud européen Gaia X.

*Nahida PICOT, Ilies MAHBOUB et Alexandre YAZDANI AMIRI, Master 2 Droit européen parcours droit européen des affaires*

En septembre 2020, Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission Européenne, a annoncé « Nous construisons un cloud européen faisant partie de NextGeneration EU - basé sur Gaia X ». Ce projet de plateforme pour les données a été présenté lors d'un sommet allemand sur le numérique « Digital Gipfel19 » le 30 octobre 2019.

Une plateforme pour les données désigne un matériel ou un logiciel dont la fonction est de stocker les données.

Sur son site, Gaia X est défini comme « une initiative qui développe un cadre logiciel de contrôle et de gouvernance et met en œuvre un ensemble commun de politiques et de règles qui peuvent être appliquées à n'importe quelle pile de technologie de pointe / cloud existante pour obtenir la transparence, la contrôlabilité, la portabilité et l'interopérabilité entre les données et les services. »<sup>60</sup>

L'Union européenne a entrepris le projet de cloud européen Gaia X dans la crainte de voir les données européennes stockées en dehors de l'Europe et l'infrastructure numérique de l'Europe monopolisée par des entreprises non européennes.

La notion de souveraineté numérique, à l'origine du projet Gaia X, peut être définie selon trois approches différentes.

Selon l'approche juridique soutenue par la Professeure Pauline Türk, la souveraineté numérique serait « La souveraineté des États à l'épreuve d'internet »<sup>61</sup>. Certains États veulent assurer la continuité de leurs pouvoirs régaliens à travers les différents réseaux tandis que

d'autres veulent assurer une protection de leurs concitoyens et de leurs libertés contre ces réseaux.

Selon l'approche politico-économique, cette souveraineté serait celle des GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) qui, à travers leur monopole, peuvent imposer leurs propres règles dans le cyberspace, comme supprimer des contenus, fermer le profil d'un utilisateur ou créer de la monnaie virtuelle.

Enfin, selon l'approche libérale, la souveraineté numérique appartiendrait au peuple. Elle serait alors le pouvoir du peuple de s'autodéterminer dans le cyberspace. Les citoyens pourraient ainsi exprimer leurs préférences à travers les applications et jouir des biens du cyberspace comme des consommateurs. Cette approche fait également écho au droit à la protection des données personnelles, au droit à l'oubli et au droit à « l'auto-détermination informationnelle »<sup>62</sup>

Sur la base de ces trois définitions, il conviendra de se demander dans quelle mesure le projet de cloud européen s'inscrit-il dans la continuité de la souveraineté numérique ?

Dans un premier temps, nous évoquerons les éléments permettant d'inscrire le projet de cloud européen comme étant un outil façonnant la souveraineté numérique européenne (I). Dans un second temps, nous développerons les différents obstacles que rencontre le projet de cloud européen (II).

##### **I- Gaia X, un outil façonnant la souveraineté numérique européenne**

<sup>60</sup>[Gaia-X: A Federated Secure Data Infrastructure](#)

<sup>61</sup>Pauline Türk, Revue du droit public, n°6, page 1489, 2013

<sup>62</sup>Pauline Türk, Revue du droit public, n°6, page 1489, 2013

Le projet Gaia-X a pour dessein la volonté de renforcer la souveraineté numérique de l'Europe. Les États membres de l'Union Européenne ont voulu affirmer leur autorité sur internet pour protéger les utilisateurs, qu'ils soient citoyens, entreprises ou institutions.

Le projet Gaia-X propose une architecture de données ouverte, accessibles au public dans laquelle toute personne peut contribuer au cloud (principe de l'open source). Trois outils essentiels y ont été incorporés : les spécifications, le logiciel Open-Source ainsi que les Labels.

Les spécifications exposent le fonctionnement technique et les règles de conformité de Gaia-X. L'open-source automatise les éléments les plus importants du cadre de contrôle et de gouvernance. Les Labels sont appliqués pour afficher le niveau de confiance et donc offrir aux utilisateurs un service simple et accessible.

En mettant en avant des facteurs de fédération, de consensus distribué, de centralisation et de régulation par automatisation, le coût de vérification des informations sera réduit en automatisant des procédés technologiques.

Les utilisateurs, en particulier les entreprises pourront utiliser les services de Gaia- X partout dans le monde, ce qui engendrera un flux de données important entre les États membres de l'Union européenne.

Les clouds sont interconnectés entre eux, le traitement des données est décentralisé et la distribution des données se fera en multi cloud, multi-edge ou edge-to-cloud afin de réaliser des économies d'échelles.

L'écosystème Gaia X, à travers la certification automatisée des participants, renforce la sécurité informatique et facilite la transparence et le développement de nouveaux modèles d'affaires entre les différents participants.

La structure de Gaia-X repose sur trois piliers : l'association Gaia-X, les hubs nationaux Gaia-X et la communauté.

Aujourd'hui, l'échange de données entre les organisations est limité en raison de l'absence d'interopérabilité entre les technologies et du manque de confiance.

Des points de contacts pour les entreprises appelés Gaia Hubs seront mis en place dans chacun des pays participants pour entretenir l'écosystème Gaia-X et le rendre plus dynamique.

En Allemagne, des groupes de travaux ont été créés pour partager des données au sein de différents domaines tels que l'agriculture, l'énergie (énergie décarbonée, l'intégration des énergies renouvelables dans le système électrique européen), la finance, la géoinformation (technologies géospatiales). Des membres de ce hub sont actifs dans le domaine de la santé, l'industrie 4.0, la mobilité, le secteur public (sur la numérisation de l'administration publique), ainsi que dans le domaine des villes intelligentes. A terme, un bâtiment intelligent devrait pouvoir interagir avec un réseau d'énergie intelligent.

L'objectif de Gaia-X est donc de renforcer l'économie numérique européenne, de développer son offre pour le monde entier. A terme l'organisation voudrait adoucir les réglementations européennes pour assurer la compétitivité des entreprises européennes.

## **II- Gaia X, un outil européen face à de nombreux obstacles et risques**

Les entreprises fondent leur compétitivité sur leur capacité à utiliser les données et les transformer. Cela conduit à la création d'une quantité importante de données qui sont utilisées, stockées et il est donc important que l'on soit capable de juger ou de modifier les finalités de leur usage. La souveraineté

numérique fait référence à la maîtrise des technologies numériques.

Souvent, lorsque l'on pense aux champions numériques on fait surtout référence aux GAFAM ou bien, côté chinois, au fameux BATX. Avec l'apparition du projet GAÏA X, un nouvel avenir se dessine pour l'Europe dans l'ère du numérique. Il s'agit d'une vision politique du numérique dans une Europe qui est déjà passée à côté de nombreuses opportunités notamment concernant l'intelligence artificielle, la blockchain ou encore le quantique. Ce qui ne sera pas le cas du projet Gaia X pour lequel est prévu une enveloppe de 10 milliards d'euros sur 7 ans.

Toutefois, l'entrée en jeu de géants étrangers possédant 69% du marché européen a mis à mal l'objectif d'un cloud intracommunautaire. Scaleway, membre fondateur de l'association Gaia X souhaitait que « le board reste dans les mains d'acteurs européens à capitaux européens » en évoquant le conseil d'administration de Gaia X. Finalement, figurent aussi au sein du conseil d'administration des géants étrangers tels que Apple, Huawei ou encore AWS, ce qui a conduit au retrait de Scaleway.

À cela, s'ajoute l'incompréhension de voir des entreprises américaines participer à ce projet alors même que celles-ci ne peuvent pas transférer leurs données vers les États-Unis suite à l'invalidation de l'accord « Privacy Shield » par la Cour de Justice de l'UE<sup>63</sup>. Cet accord permettait l'accès des autorités publiques américaines aux données personnelles transférées de l'UE vers les États-Unis.

Depuis cet arrêt, les données ne peuvent être extraites et traitées sur le sol américain hormis dans certains cas spécifiques où l'exportateur de données doit se conformer à des mesures très contraignantes.

Cependant, cette situation a permis des partenariats entre entreprises européennes et américaines à l'instar d'OVHcloud avec Google Cloud, d'Orange avec Microsoft ou encore de Thales avec Google. Ces contrats permettant aux entreprises américaines de commercialiser leurs offres sous formes de licences à ces hébergeurs.

De plus, de nombreuses sociétés sont réticentes à l'idée de passer au cloud. Une étude d'Eurostat montre que 19 % des entreprises européennes utilisent le Cloud surtout pour la messagerie et le stockage des fichiers.

Le cloud public qui permet le stockage chez un prestataire est nettement plus utilisé que le cloud privé qui lui, permet le stockage des données sur un serveur interne. Les risques liés à la sécurité, le coût élevé ou bien les enjeux juridiques représentent les principales limites à l'extension de l'usage du Cloud.

La localisation du stockage des données, les difficultés liées à la résiliation ou au changement de fournisseur de service sont aussi des éléments sur lesquels il va falloir une plus grande transparence afin de permettre et d'encourager un plus grand nombre d'entreprises européennes à se tourner vers cette technologie innovante.

### III- Conclusion

Gaia X est donc un projet de cloud européen qui s'inscrit dans la volonté d'asseoir une souveraineté numérique à l'Union Européenne et ses États membres. Cependant, se pose la question de la notion même de « cloud européen ». Ce cloud devrait-il être détenu par des entreprises 100% européennes ou bien l'Union Européenne a tout intérêt à ouvrir cet espace à des entreprises non européennes afin d'affermir sa souveraineté numérique à l'échelle internationale ?

---

<sup>63</sup>CJUE, Gr. Chambre, « Schrems II » 16 juillet 2020

## 5. L'instauration d'un cadre légal européen concernant l'intelligence artificielle: Une volonté d'harmonisation par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2021) 206 final

*Rym CHERIFI, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques*

*Ilana VALLETTA, Emma CAUCHARD, Master 2 Droit public carrière affaires publiques*

Le 21 avril 2021, la Commission européenne a livré un cadre normatif pour l'intelligence artificielle (IA) suivant l'une des grandes priorités pour 2019-2024 : une Europe adaptée à l'ère numérique.

La proposition répond aux recommandations du Parlement concernant les conditions de mise sur le marché des systèmes d'IA (SIA) et les risques sécuritaires en vue de protéger les droits fondamentaux et d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Cette proposition veille donc à ce que les utilisateurs des IA reçoivent des informations de la part des développeurs de ces systèmes afin de garantir une utilisation appropriée et disposent de recours efficaces en cas de violation de leurs droits fondamentaux.

L'acte répond à un appel du Conseil européen qui avait noté en 2017 la nécessité urgente de légiférer sur certaines questions concernant l'IA et le respect des droits des citoyens européens.

La Commission se fonde sur l'Art. 114 TFUE sur le fonctionnement du marché intérieur et l'Art. 16 TFUE sur la protection des personnes physiques en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, tout en omettant de citer la Charte des droits fondamentaux de l'Union et en mettant en balance les influences positives de l'IA et les potentiels risques encourus par l'utilisation de l'IA non encadrée.

### I- L'avantage de la création d'un cadre normatif harmonisé

La proposition de règlement affiche un objectif de sécurité comme indiqué dans le livre blanc de la Commission du 19 février 2020<sup>64</sup>.

Dans ce projet, l'IA est définie au sens large comme « un logiciel qui est développé au moyen

*d'une ou plusieurs des techniques et approches (...) et qui peut, pour un ensemble donné d'objectifs définis par l'homme, générer des résultats tels que des contenus, des prédictions, des recommandations ou des décisions influençant les environnements avec lesquels il interagit » (Art. 3 du Titre I).*

La Commission fait le choix ici de réguler les SIA qui présentent le plus de risques et distingue entre 4 catégories de risques : inacceptable, élevé, limité et minime. Au sein du Titre II, apparaissent les pratiques strictement interdites en matière d'IA : les SIA utilisant des techniques subliminales pour influencer les comportements de l'Art. 5 point 1 A, puis, au point B, les SIA qui exploitent les éventuelles vulnérabilités dues à l'âge ou au handicap physique ou mental d'un groupe de personnes. Au point C, sont interdits les SIA de notation sociale, comprenant les classements de la fiabilité des personnes physiques émanant d'une autorité publique. Enfin, au point D, la reconnaissance faciale dans des espaces publics est strictement interdite, sauf dérogations.

L'article 6 de la proposition de règlement catégorise les SIA à haut risque répertoriés à l'annexe III. On vise, par exemple, les SIA servant à la reconnaissance biométrique, ceux destinés à être utilisés pour déterminer l'accès ou l'affectation de personnes physiques aux établissements d'enseignement, le recrutement ou le licenciement de personnes physiques, l'éligibilité d'une personne aux aides sociales ou encore la probabilité qu'une personne commette un crime en récidive. Le règlement semble vouloir encadrer toute pratique qui pourrait donner lieu à des discriminations infondées ou représente un risque pour la santé ou la sécurité. L'article 7 établit que la Commission aura le devoir de réactualiser cette liste au vu des évolutions en la matière.

<sup>64</sup>Livre blanc de la Commission intitulé « Intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance », COM(2020) 65 final, 2020.



La procédure pour les SIA à haut risques commence par la mise au point d'une évaluation du respect de la conformité du système au règlement en appliquant le principe de précaution. Après, le système sera enregistré sur la base de données de l'UE dédiée à cet effet. Les fournisseurs devront alors justifier d'un document technique prouvant que le système respecte bien le règlement (article 16). Ce document doit être communiqué à l'autorité de contrôle indépendante désignée. Le 18 juin dernier, la CNIL et ses homologues ont adopté un avis sur ce règlement, invitant les États à les désigner comme autorité de contrôle national.

L'autorité de contrôle étudiera le document d'évaluation et décidera de délivrer un certificat à l'entreprise. Le système pourra alors être mis en vente. L'article 49 établit l'authentification du système par un *marquage CE* sur les SIA à haut risque. Les modalités d'évaluation que le fournisseur devra étudier ne varieront pas en fonction du risque encouru et des droits fondamentaux en danger. L'autorité nationale de contrôle devra pouvoir accéder à tout document qu'elle demande. L'article 25 rappelle que les fournisseurs établis en dehors de l'Union désignent, par mandat écrit, un mandataire établi dans l'Union afin d'être représentés légalement sur chaque territoire national et rendre effectif le règlement.

Même si tout ce processus d'évaluation peut être long et coûteux, certains auteurs rappellent que "Face aux utilisateurs soucieux des effets néfastes des SIA, le projet de certification européenne préconisé par le Parlement européen pourrait jouer un rôle important pour établir la confiance entre les États, les opérateurs et les usagers".<sup>65</sup>

## II- Les obstacles à l'instauration de ce cadre commun

L'acte entend protéger les droits fondamentaux des cyber-citoyens utilisateurs en posant une obligation de transparence (Art. 1) pour les SIA sensibles.

L'obligation de transparence se traduit pour les IA interagissant avec des personnes physiques, par l'obligation d'information par le fournisseur aux utilisateurs du fait qu'ils interagissent avec un SIA, ou encore que le contenu consulté, audio et/ou vidéo a été artificiellement généré ou manipulé (Art. 52.3).

L'acte entend aussi encadrer les systèmes de reconnaissance des émotions et de catégorisation biométrique en posant une obligation d'information au profit des personnes qui y sont exposées, ainsi qu'une interdiction d'utiliser les systèmes d'identification biométrique à distance, en temps réel, dans les espaces accessibles au public à des fins de maintien de l'ordre.

Cette interdiction formulée strictement pour une IA considérée à haut risque admet de multiples exceptions, notamment en cas d'autorisation par la loi pour détecter, prévenir et enquêter sur des infractions pénales. En effet, l'exception à cette interdiction est admise lorsque les États les utilisent afin de retrouver un criminel et lorsque l'autorité nationale peut contrôler cet usage. Cette pratique a donné lieu au rachat par les services de police américains et canadiens d'une IA développée par Clearview AI grâce à des milliards d'images trouvées sur Internet. L'interdiction ne s'applique qu'aux autorités publiques et non aux autorités privées même lorsqu'elles sont puissantes. En ce sens, certains députés souhaitent aller plus loin dans l'encadrement de la reconnaissance biométrique et interdire l'utilisation de bases de données privées de reconnaissance faciale ainsi que de toute police prédictive basée sur des données comportementales"<sup>66</sup>.

L'acte inclut 32 exceptions (Art. 5.1 d) dont des crimes économiques tels que la fraude ou la corruption, mais ne prend pas en compte la fiabilité des technologies utilisées pour identifier des individus qui restent titulaires de garanties procédurales.

De plus, la proposition de règlement n'interdit pas suffisamment les pratiques d'IA manipulatoires déployant des composants subliminaux que les individus ne peuvent percevoir, ou celles exploitant les vulnérabilités

<sup>65</sup> *Vers une intelligence artificielle « éthique » : objectifs et enjeux de la stratégie européenne en préparation*, Laurent Archambault, Gazette du Palais, n°21, 2021, p. 10

<sup>66</sup> <https://www.journaldunet.com/solutions/dsi/1509275-intelligence-artificielle-le-retard-egalement-reglementaire-de-l-ue/>

des enfants ou des personnes en raison de leur âge ou de leurs incapacités physiques ou mentales.

L'acte pose une définition étroite qui prend en compte uniquement les « techniques subliminales » et qui nécessite l'intention de fausser matériellement le comportement d'une personne ainsi que l'existence d'un préjudice.

## 6. Analyse juridique des sanctions russes prises par l'UE et leur origine réglementaire, une démonstration de force de l'autonomie stratégique de l'Union

*Coretta MANGA, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques européens*

*Anais FLAIRE, Rokiatou FANE, Master 2 Droit européen parcours droit européen des affaires*

Depuis 2014 avec l'invasion de la Crimée (Ukraine) par la Fédération de Russie, l'Union européenne a mis en œuvre contre le Kremlin des mesures de sanctions. Ces sanctions initiales ont été modifiées afin de les prolonger en fonction de l'évolution de la situation géopolitique en Europe de l'Est. En effet, la liste de personnes faisant l'objet de mesures individuelles a déjà été rallongée par des prolongations de sanctions visant la Russie. C'est dans le cadre d'une relation conflictuelle, que ces sanctions non-exhaustives mis en place à partir du 22 février 2022 ont vu le jour. Celles-ci sont révélatrices de la nature des relations diplomatiques tumultueuses entre la Russie et l'Union européenne.

Les sanctions prises à l'encontre de la Russie s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En effet, cette politique consiste à maintenir la paix, renforcer la sécurité internationale, promouvoir la coopération internationale ainsi que la démocratie. Ce qui implique que la finalité de ces sanctions est, en partie, la promotion de la démocratie, qui est une valeur fondamentale de l'Union européenne inscrite à l'article 2 du TUE. Ces sanctions doivent alors être analysées en tant que moyen de défense de la démocratie et de droit à l'autodétermination des peuples. En effet, en reconnaissant unilatéralement l'indépendance de Donetsk et de Lougansk, la Russie a porté atteinte à la souveraineté et au droit à l'autodétermination de l'Ukraine. Donc, ces mesures de sanction qui sont individuelles, économiques ont, en partie, comme finalité de faire respecter le principe de la démocratie.

Par ailleurs, on peut y voir un côté dissuasif car la liste de sanctions n'est pas exhaustive, elle peut donc de ce fait, être rallongée dans le cas où la Russie porte atteinte à l'intégrité

territoriale des Etats souverains limitrophes. La liste est donc perméable et s'adapte en fonction de l'évolution des relations entre la Russie et l'Union Européenne. En effet, l'idée serait d'avoir un moyen de pression en passant par un durcissement des sanctions en fonction de la gravité des actions commises, dans le cadre des mesures prises contre la Fédération de la Russie.

C'est ainsi que l'on peut considérer que ces mesures ont aussi pour objectif de renforcer la sécurité internationale. En effet, comme il a été dit précédemment, l'Union Européenne peut faire preuve d'affermissement dans le cadre des sanctions adoptées en fonction des actions perpétrées par la Fédération de Russie. Ce serait une manière pour l'Union Européenne de prendre position contre la guerre opposant l'Ukraine à la Russie en la sanctionnant sans équivoque et en essayant d'y mettre un terme par tous types de sanctions possibles (mesures individuelles, mesures économiques, mesures diplomatiques).

Enfin, le Conseil Européen a indiqué, dans le programme stratégique 2019-2024, que les politiques étrangères devaient mieux s'articuler avec les autres volets des relations extérieures comme les relations commerciales extérieures, la politique de développement, les droits de l'homme et la démocratie, le voisinage de l'Union Européenne et les relations avec les pays au-delà du voisinage européen.

Dans le cadre des relations de l'Union Européenne avec les pays d'Europe de l'Est, il y a la mise en place de la politique européenne de voisinage qui encadre les relations entre l'Union Européenne et les 16 pays qui partagent une proximité géographique avec celle-ci. En effet, l'Union a mis en place une association de "Partenariat oriental" en 2009, qui inclut la

Géorgie, la Moldavie, l'Arménie, la Biélorussie, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine.

a) *L'articulation de l'ancien Règlement 833/2014*

Dans le contexte de ces relations avec ces pays voisins, l'Union assiste financièrement et coopère politiquement avec ces pays afin d'entretenir de bonnes relations avec les pays frontaliers. Les sanctions économiques prises à l'encontre de la Russie amputent des sources de revenus qui étaient potentiellement utilisables pour financer le conflit contre l'Ukraine. Ainsi, le retrait de ressources financières en provenance de l'Union Européenne revient à directement soutenir financièrement l'Ukraine. Rappelons que ces mesures ne visent pas à assurer un financement positif pour qu'elle puisse mener cette guerre mais plutôt à mettre un terme, donc action négative, aux ressources financières allouées à la Russie. L'objectif serait d'affaiblir celle-ci dans ce conflit afin qu'il y ait une cessation de la guerre. C'est en ce sens, que l'on peut considérer qu'il y a une assistance financière portée à l'Ukraine.

Ainsi, ces sanctions s'inscrivent dans le cadre de l'autonomie stratégique de l'UE car au travers de ces sanctions, elle tend à défendre ses valeurs au-delà de ses frontières. La Russie ne faisant pas partie de l'Union Européenne, elle n'est pas soumise de facto à la législation européenne, donc l'UE a dû adopter une série de sanctions à l'égard de la Russie comme instrument de riposte et de défense de ses valeurs à une échelle extra-européenne.

### **I- L'origine réglementaires des sanctions**

Toutes les sanctions prises à l'encontre de la Fédération de la Russie ont été appliquées par l'Union européenne dans une optique de riposte face à l'agression de celle-ci menée contre l'Ukraine depuis 2014 puis 2022. Ces diverses sanctions ont pour origine une série de règlements adoptés par l'UE et dont chacun d'eux modifient des aspects sectoriels du Règlement (UE) n°833/2014.

Le Règlement (UE) n°833/2014 avait été adopté par le Parlement et le Conseil européen le 31 juillet 2014 sur la base de l'article 215 du Traité de Fonctionnement de l'UE (TFUE) . Ce règlement européen avait donné effet à des mesures prises par la décision 2014/512/PESC qui interdisait la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de biens et technologies dits à double usage à destination de toute personne physique ou morale, à toute entité ou tout organisme en Russie ou aux fins d'usage dans ce pays, lorsque les biens et technologies visés poursuivent un but militaire ou à des utilisateurs finaux militaires. Le règlement interdisait également tout financement ou aide financière effectué en rapport avec les biens et technologies interdits, ainsi que la stricte prohibition de toute assistance technique destinée aux personnes physiques ou morales pour la vente de ces biens et technologies visés dans le règlement.

De plus, le règlement imposait aux opérateurs économiques d'obtenir une autorisation préalable nécessaire à la vente, à la fourniture, au transfert ou à l'exportation de certaines technologies destinées à l'industrie pétrolière Russe et prohibait la fourniture des services dits "connexes" nécessaires pour explorer et produire du pétrole sous diverses formes (en eaux profondes, dans l'Arctique ou par des projets dans le domaine du schiste bitumineux tant sur son plateau continental que dans sa zone économique exclusive). Il interdisait également la fourniture de toute assistance technique en rapport avec les biens et technologies qui sont comptés dans la liste commune des équipements militaires de l'UE ou en rapport avec la fourniture, la fabrication, l'entretien ou l'utilisation de tels biens.

Enfin, le règlement 833/2014 avait imposé en outre des restrictions d'accès au marché des capitaux à certains établissements financiers russes.

L'utilisation de l'article 215 TFUE en tant que base juridique au règlement susmentionné s'explique par sa finalité. Il vise à encadrer les mesures restrictives adoptées par décision du Conseil européen à la majorité qualifiée, relatives à l'interruption ou la réduction totale ou partielle des relations économiques et financières de l'Union avec un ou plusieurs pays-tiers (art 215 TFUE, alinéa 1er). Pour parvenir à cet objectif, le Conseil peut adopter des mesures restrictives à l'égard de personnes physiques et/ou morales, et/ou des groupes et entités non étatiques du ou des pays-tiers qui font l'objet de telles mesures (art 215 TFUE, alinéa 2).

**b) *L'articulation des règlements modifiant le Règlement 833/2014 en matière de sanctions prises contre la Russie***

Le règlement 833/2014 a été modifié par une série de règlements adoptés par le Parlement et le Conseil européen suite à l'agression militaire Russe sur le territoire Ukrainien en date du 24 février 2022. Ces règlements ont comme base juridique commune l'article 215 TFUE. Ils ont tous été adoptés par une décision émanant du Parlement et du Conseil européen. Celui-ci a statué à la majorité qualifiée, c'est-à-dire par un vote au sein du Conseil qui requiert de rassembler au moins 55% des membres du Conseil qui représentent 65% de la population de l'Union, lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission européenne ou du Haut représentant de l'UE.

Le premier règlement qui a modifié le règlement de 2014 susmentionné est le règlement (UE) 2022/262 adopté par le Parlement et le Conseil européen le 23 février 2022. Ce dernier est lié à la décision PESC adoptée le même jour, qui modifie la décision 2014/514 concernant les mesures restrictives face aux actions de la Russie contre l'Ukraine.

Le nouveau règlement (UE) 2022/262 a pour but d'imposer de nouvelles mesures restrictives qui interdisent le financement du Gouvernement et de la Banque Centrale Russe. Sa fonction essentielle est d'avoir inséré l'article 5 bis dans l'ancien Règlement (UE) 833/2014. Il porte sur l'interdiction des opérations directes ou indirectes d'achat, de vente, de prestation et de services d'investissement ou d'aide d'émission, de valeurs mobilières et d'instruments de marché monétaire qui ont été émis après la date du 9 mars 2022 ou toute autre transaction qui portent sur ces derniers par le gouvernement russe, la Banque Centrale russe, ou une personne morale, une entité ou un organisme qui agit pour le compte ou selon les instructions de la Banque Centrale Russe (art 5 bis, paragraphe 1er). L'article 5 Bis paragraphe 2 énonce qu'il est aussi prohibé de conclure un accord ou d'en faire partie, directement ou indirectement, en vue d'accorder de nouveaux prêts ou crédits à toute personne morale, à toute entité ou tout organisme relié au Gouvernement russe. Toutefois, cette interdiction n'a pas vocation à s'appliquer pour les prêts ou les crédits qui ont pour objectif spécifique et justifié de fournir un financement pour des importations ou des exportations qui ne sont pas soumises à l'interdiction de biens et de services non financiers entre l'UE et un Etat tiers pour des biens et services nécessaires à l'exécution des contrats d'exportation ou d'importation. D'autres dérogations à l'interdiction de l'article 5 bis sont prévues qui concernent les tirages ou les décaissements.

Le règlement modificatif le plus long est le règlement (UE) 2022/328 adopté par le Parlement européen et le Conseil le 25 février 2022. En premier lieu, il modifie l'ancien règlement par son article 1er en définissant précisément un certain nombre d'expressions telles que : les biens et technologies à double usage (énumérés à l'annexe 1 du règlement (UE) 2021/821, incluses dans l'art 1er, point a), d'autorités compétentes (indiqués dans l'annexe I du règlement, art 1er, point b), d'assistance

technique (art 1er, point c) qui sont caractérisées sous les formes suivantes : les instructions, les conseils, la formation, la transmission des connaissances ou de qualifications opérationnelles ou des services de conseils; les services de courtage (art 1er, point d), les services d'investissement (art 1er, point e), les valeurs financières (point f), les instruments de marché monétaire (art 1er, point g) ou encore les établissements de crédits (art 1er, point h). Ensuite, le présent règlement s'articule par l'établissement d'interdictions qui portent d'une part sur celles de la vente, de la fourniture, du transfert ou de l'exportation directe ou indirecte des biens et technologies à double usage à toute personne physique ou morale ou envers toute entité ou organisme russe. D'autre part, elles portent sur l'interdiction de fourniture d'une assistance technique des services de courtage ou d'autres services liés à des biens ou technologies, ainsi que la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de ces biens. Pour finir, le présent règlement s'articule autour de l'insertion des articles 2 ter et 2 quater à l'ancien règlement susvisé, traitant respectivement des dérogations posées aux interdictions des articles 2 et 2 bis mentionnés ci-dessus, et sur l'obligation de notification à une autorité compétente soumise par voie électronique comprenant des formulaires qui contiennent au moins l'ensemble des éléments des modèles qui figurent à l'annexe IX.

Plusieurs exceptions sont prévues respectivement aux articles 3 et 4 du règlement.

Une autre modification sectorielle de l'ancien règlement 833/2014 est intervenue par l'adoption du règlement 2022/334 le 28 février 2022. Celui-ci s'articule par l'ajout des articles 1er, point r), l'article 3 quinquies, l'article 3 sexies, l'article 5 bis (aux paragraphes 4, 5, 6) et le remplacement de l'article 12 par un nouveau texte, tous relatifs aux mesures restrictives portant sur le secteur aérien Russe. Les règlements (UE) 2022/345 et 2022/350 tous deux adoptés par une décision du Parlement et du Conseil le 1er mars 2022, s'articulent d'une

part sur la décision (PESC) 2022/346 qui impose de nouvelles mesures restrictives sur la fourniture de services spécialisés de messagerie financière destinés à certains établissements de crédits Russes ainsi que leurs filiales qui sont importantes pour le système financier de l'Etat. Ils avaient déjà fait l'objet de restrictions antérieures imposées par l'UE et/ou par des pays tiers partenaires en ce qui concerne le fond direct d'investissement russe (Russian Direct Investment Fund). Par ce présent règlement, les paragraphes de l'art 2 quinquies avaient été remplacés par des textes traitant des échanges entre les autorités compétentes, les États-membres concernés et la Commission européenne. De plus, les paragraphes 3 et 4 de l'article 2 sexies avaient été ajoutés, en ce qui concerne l'interdiction d'investir dans des projets financés, ne fût-ce qu'en partie, par le fond direct d'investissement russe. D'autre part, le règlement (UE) 2022/350 s'articule autour de l'interdiction d'émission de la chaîne russe *Russia Today* au sein du territoire de l'UE, en particulier en France, en Allemagne, en Angleterre, au Royaume-Uni et en Espagne. Cette mesure restrictive a pour objectif d'empêcher la diffusion de messages de propagandes au travers de la chaîne, tout en respectant les principes de liberté d'expression et d'information garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Enfin, les règlements (UE) 2022/394 et 2022/428 ont été respectivement adoptés le 9 et le 15 mars 2022 par le Parlement et le Conseil européen. Ils portent d'une part sur l'extension de mesures restrictives imposées par l'UE dans le secteur maritime, par l'interdiction de biens et technologies de navigation maritimes russes sur le territoire de l'UE. Ce texte permet d'étendre la liste de personnes morales, des entités et des organismes soumis à des limitations de financement par le biais de prêts, de valeurs mobilières et d'instruments de marché monétaire.

D'autre part, le dernier volet de sanctions adoptés est lié à l'adoption de la décision

(PESC) 2022/430. Le règlement susmentionné s'articule autour de la mise en oeuvre de nouvelles sanctions de l'UE contre la Russie dans les domaines des entreprises d'état, avec l'interdiction pure et simple de toute forme de transaction avec certaines de ces entreprises, par l'interdiction de la fourniture de tout service de notation de crédit, par le renforcement de restrictions à l'exportations de certains biens et technologies, l'extension de la liste des personnes liées à la défense et à la base industrielle russe, et à l'interdiction de nouveaux investissements dans le secteur énergétique russe.

## **II- La mise en œuvre des sanctions par l'UE**

Ces mesures visent à affaiblir la capacité de la Russie à financer la guerre mais également à fortement imposer des coûts économiques et politiques à l'élite politique russe qui est responsable de l'invasion. Les sanctions appliquées par l'UE ne sont pas uniquement d'ordre économique, il y a également des sanctions individuelles qui s'attachent donc à une personne déterminée et plus précisément à ses biens et possessions; des restrictions imposées aux médias qui sous l'influence du gouvernement russe diffusent de fausses informations et de la propagande; des mesures diplomatiques afin d'écarter la Russie de la scène politique internationale; des restrictions applicables aux relations économiques avec les zones non contrôlées par le gouvernement des oblasts de Donetsk et de Louhansk.

Comme il a été vu, les sanctions ont une origine réglementaire donc la Commission a fait une proposition d'adoption d'un acte législatif (le règlement) afin de mettre en place le cadre juridique qui sert de base aux différentes sanctions. Le principal rôle dont la Commission est tributaire est la promotion de l'intérêt général de l'UE donc le but de sa proposition de législation est de garantir la sûreté de l'Union car cette guerre opposant la Russie et l'Ukraine se situe en Europe. Cependant, les différentes sanctions sont adoptées par le Conseil au jour le

jour car elles répondent à une logique de contre-mesure face aux actions de la Russie. De plus, l'urgence de la situation justifie une rapidité de mise en application des sanctions.

Par ailleurs, la proposition initiale de la Commission transcende les positions dissidentes des Etats à l'intérieur de l'Union Européenne et permet une unité de la posture de l'Union Européenne, en effet la Pologne est en faveur d'une fermeté vis-à-vis de la politique contre la Russie, tandis que l'Allemagne et la France préfèrent la négociation avec le Kremlin. Le 23 février 2022, la Fédération de Russie a reconnu les zones oblasts de Donetsk et de Lougansk en Ukraine comme des entités indépendantes, l'Union Européenne a adopté un premier train de sanctions entré en vigueur le 24 février ; de même que, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, un deuxième train de sanctions est également entré en vigueur le 26 février 2022. La rapidité de prise de mesures contre la Russie est justifiée par l'urgence de la situation, nous sommes dans une logique de contre-mesure ; ce sont des mesures de l'Union Européenne qui visent à contrecarrer l'action de la Russie. En effet, l'objectif de ces mesures de sanction est de rendre difficile pour la Russie le financement de la guerre, en l'affaiblissant économiquement et diplomatiquement. C'est la raison pour laquelle les sanctions portent sur des secteurs stratégiques, tels que le secteur financier, de l'énergie, des transports, des biens à double usage, du contrôle de financement des exportations, de la politique en matière de visas et de sanctions supplémentaires à l'encontre des personnes russes et les nouveaux critères d'inscription sur la liste.

Il est également important de souligner que dans le conflit armé entre l'Ukraine et le Kremlin, la Russie n'est pas le seul Etat à avoir subi des sanctions. En effet, l'UE a également adopté des sanctions individuelles et économiques à l'encontre de la Biélorussie en réaction à son implication dans l'invasion de l'Ukraine.

En effet, l'Union Européenne a décidé de sanctionner la Biélorussie pour son implication dans l'agression armée russe vis-à-vis de l'Ukraine. Rappelons que la Russie a en partie lancé son attaque contre l'Ukraine à partir du territoire de la Biélorussie. C'est ainsi que le Conseil a adopté la décision 2022/354 et le règlement d'exécution 2022/353 imposant des sanctions à la Biélorussie, c'est une décision ferme de l'Union européenne qui fait preuve d'une rigueur dans l'approche de ce conflit. Cette décision marque aussi une profonde fracture entre la Russie et l'Union Européenne car elle sanctionne ceux qui se rallient à la Russie y compris ceux qui coopèrent avec celle-ci de manière passive.

En effet, la Biélorussie a été sanctionnée car elle a permis à la Russie de lancer l'attaque armée contre l'Ukraine depuis son territoire et elle a permis aux soldats russes de transiter sur son territoire pour entrer en Ukraine. Il ne s'agit pas d'une participation active de la part de la Biélorussie car ses soldats n'ont pas pris part à ce conflit mais elle apporte tout de même son soutien en mettant son territoire à disposition des offensives russes.

Les sanctions adoptées contre la Biélorussie sont essentiellement économiques avec l'interdiction de transaction avec la Banque centrale de Biélorussie, la restriction de fourniture de services spécialisés de messagerie financière à certains établissements de crédit biélorusses et à leurs filiales biélorusses.

### c) *Sanctions individuelles*

Les sanctions individuelles peuvent toucher des personnes physiques et des personnes morales. Ainsi, 1093 personnes et 80 entités font l'objet d'un gel des avoirs et d'une interdiction d'entrer sur le territoire de l'Union car d'après l'UE, leurs actions ont compromis l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. La liste des personnes et entités visées par des sanctions fait

l'objet d'un suivi constant et de renouvellements périodiques par le Conseil.

Par exemple, sont visées par des sanctions individuelles : Vladimir Poutine en tant que Chef d'Etat de la Fédération de Russie et l'instigateur de l'invasion de l'Ukraine ; Sergueï Lavrov en tant que Ministre des affaires étrangères ; des députés de la Douma d'État russe ; des membres du Conseil national de sécurité ; des hauts fonctionnaires russes ou encore des hommes d'affaires et des oligarques dont la fortune et l'influence pèsent sur les décisions de Vladimir Poutine.

Les principales mesures qui sont des mesures individuelles et économiques, ont été instaurées pour la première fois en mars 2014 après la première agression russe. Néanmoins, elles ont été prorogées en dernier lieu jusqu'au 15 septembre 2022.

#### a) *Sanctions économiques*

Les premières sanctions économiques ont vu le jour en juillet et en septembre 2014, l'UE a ciblé les échanges avec la Russie dans des secteurs économiques spécifiques. En mars 2015, l'Union a décidé d'aligner le régime de sanctions en vigueur sur la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk, qui était prévue pour la fin décembre 2015. Étant donné que cela ne s'est pas produit, le Conseil a prorogé les sanctions économiques jusqu'au 31 juillet 2016.

Les sanctions économiques ont été successivement prorogées de six mois depuis juillet 2016. Cette décision a été prise à la suite d'une évaluation de la mise en œuvre des accords de Minsk. Pour l'heure, les sanctions économiques ont été prorogées jusqu'au 31 juillet 2022.

Ces sanctions visent les secteurs financier, commercial, de l'énergie, des transports, de la technologie et de la défense.

Concernant le **secteur financier**, les sanctions impliquent une limitation de l'accès aux



marchés primaire et secondaire des capitaux de l'UE pour certaines banques et entreprises russes; l'interdiction d'effectuer des transactions avec la Banque centrale russe et la Banque centrale de Biélorussie; l'exclusion de certaines banques russes et biélorusses du système SWIFT tel que la banque russe "Sberbank" ; l'interdiction de fournir des billets de banque libellés en euros à la Russie et à la Biélorussie; l'interdiction de tout financement public ou investissement en Russie et l'interdiction d'investir dans des projets cofinancés par le Russian Direct Investment Fund et d'y contribuer.

Les sanctions économiques visent également le **secteur de l'énergie** via l'interdiction des importations de charbon en provenance de Russie ; l'interdiction des exportations vers la Russie de biens et technologies dans le secteur du raffinage de pétrole et l'interdiction de nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie russe. De plus, le 4 mai 2022, l'Union a annoncé mettre en place un embargo sur les

exportations de pétrole russe, tous les Etats communautaires doivent faire suivre d'effets cette mesure, cependant, des Etats comme la Hongrie s'y opposent du fait de leur forte dépendance vis à vis du pétrole russe.

Concernant les **secteurs des transports et de la défense**, la Russie a été sanctionnée par la fermeture de l'espace aérien de l'UE à tous les aéronefs de propriété russe et immatriculés en Russie ; la fermeture des ports de l'UE aux navires russes; l'interdiction pour les transporteurs routiers russes et biélorusses d'entrer sur le territoire de l'UE; l'interdiction des exportations vers la Russie de biens et technologies dans le secteur de l'aviation, le secteur maritime et le secteur spatial. Sont aussi interdites les exportations vers la Russie de biens à double usage et de produits technologiques qui pourraient contribuer aux capacités de défense et de sécurité de la Russie ou encore le commerce des armes.

## 7. L'établissement d'un régime innovant de conditionnalité pour la protection du budget de l'union par le Règlement (UE, EURATOM) n° 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020

*N. Servilienne MURENZI, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques*

Le règlement établissant un régime de conditionnalité liée à l'État de droit pour l'accès aux fonds européens est une révolution dans le droit de l'Union européenne.<sup>67</sup> Il « établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre »<sup>68</sup>. Son adoption est marquée par des obstacles et son caractère inédit mais aussi son fil directeur qui est sans conteste l'autonomie stratégique. Ce concept peut être défini comme la capacité d'un État ou d'une organisation d'États à construire son propre modèle et influencer les autres acteurs sur la scène internationale.

### I- La procédure juridique liée par la quête d'autonomie stratégique

Pour maintenir son autonomie stratégique l'Union doit donc pouvoir construire et maintenir son propre modèle. Les négociations entreprises par les co-législateurs se sont faites par le prisme de cette volonté. En effet, le modèle d'intégration européenne s'est construit sur des valeurs dont l'État de droit or les négociations ont montré une volonté de maintenir l'équilibre fragile qui a permis la construction de ce modèle. À cet effet, les co-législateurs conciliés la nécessité d'éviter que les fonds européens ne puissent financer des actions contraires à l'État de droit tout en

concedant aux États une certaine marge de manœuvre dans la mise en place de ce concept.

Le 2 mai 2018, la proposition de la Commission enclenche la procédure juridique de la création du mécanisme de conditionnalité de l'aide en matière budgétaire.<sup>69</sup> En effet, à la suite de cela, les dirigeants européens, réunis dans le cadre du Conseil européen on conclut un accord sur le plan de relance et le cadre financier pluriannuel 2021-2027 qui prévoyait l'établissement de cette conditionnalité.<sup>70</sup> Le Conseil de l'Union européenne, s'appuyant sur les orientations politiques fournies par le Conseil européen le 21 juillet 2020 a par la suite présenté sa position sur la proposition de règlement. Cette position du 30 novembre ayant obtenu le soutien de la majorité qualifiée des États membres, les négociations avec le Parlement européen ont été ouvertes.<sup>71</sup>

La Parlement a concédé au Conseil de l'Union européenne le maintien d'un système de « *frein d'urgence* ». Ce système permet de ralentir la procédure d'une part en octroyant le droit pour un État d'engager une discussion au sein du Conseil européen sur les mesures proposées par la Commission et d'autre part un élargissement du délai d'adoption des mesures par le Conseil. Ce dernier a quant à lui accepté plusieurs exigences des députés européens. Tout d'abord, le délai maximal d'adoption des mesures a été réduit ; il est de 7 à 9 mois alors que le Conseil

<sup>67</sup>Règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'union.

<sup>68</sup>Article 1 du règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020.

<sup>69</sup>Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil du 2 mai 2018, com/2018/324 final - 2018/0136 (cod) relatif à la protection du budget de l'union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre.

<sup>70</sup>Conclusions du conseil européen des 17-21 juillet, euco 10/20 - co eur 8 concl 4.

<sup>71</sup>Cadre financier pluriannuel et plan de relance: le Conseil arrête un mandat de négociation avec le Parlement sur le règlement relatif à la protection du budget de l'union (2020, 20 septembre). Conseil européen. Consulté le 11 mai 2022, à l'adresse <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/09/30/multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-agrees-mandate-for-negotiations-with-parliament-on-the-regulation-for-the-protection-of-the-eu-budget/>

proposait 12 à 13 mois. L'assemblée d'élus a en outre obtenu que la fraude et l'évasion fiscale soient couvertes par le mécanisme et que les bénéficiaires finaux qui dépendent de l'aide européenne puissent déposer plainte auprès de la Commission européenne afin de s'assurer qu'ils reçoivent les montants dus. Le Conseil a validé la proposition du Parlement de ne pas seulement appliquer la législation en cas de fraude et de corruption mais aussi en cas de perturbations systémiques de l'État de droit et ses composantes. Enfin, les deux institutions se sont mises d'accord sur l'établissement d'un aspect préventif selon lequel l'accès aux fonds européens pourra également être suspendu lorsqu'il existe un risque sérieux de violation d'État de droit affectant le budget.<sup>72</sup>

Cependant le Conseil n'a pas approuvé la proposition du Parlement d'établir un mécanisme de vote à la majorité qualifiée inversée<sup>73</sup>, ce qui montre que le sujet est sensible. Cela désigne un système de votation dans lequel un État peut s'opposer à une décision de la Commission seulement s'il parvient à réunir une majorité qualifiée d'État au conseil pour voter contre la décision. Ce système s'applique notablement dans le cadre de l'Union économique et monétaire pour les sanctions de violations des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance.<sup>74</sup> Son adoption aurait permis de renforcer le dispositif de conditionnement en assouplissant les conditions de son déploiement. Toutefois il reste une avancée majeure et inédite notamment du fait de sa base légale.

## II- La légitimité politique et juridique de la quête de l'autonomie stratégique

Ce règlement prend sa source dans l'article 322 du traité sur le fonctionnement de

l'Union européenne (TFUE) soit la base juridique des règles financières. La Commission justifie cette proposition de lier les valeurs de l'Union à la question du budget en affirmant que l'objectif de l'instrument est de contribuer à la bonne exécution du budget général de l'Union.<sup>75</sup> L'autonomie stratégique est ici en jeu puisque pour promouvoir son modèle, l'Union doit apparaître comme stable et pérenne. L'institution semble procéder à un syllogisme pour démontrer le caractère impératif du respect de l'État de droit et ses composantes dans l'Union européenne. Son argumentaire pourrait être retranscrit comme suit : le fonctionnement de l'Union en matière budgétaire (l'établissement, la gestion et le contrôle) nécessite une bonne gouvernance or l'État de droit est le mode d'administration de l'État garantissant au mieux la bonne gouvernance<sup>76</sup>. On en tire la conclusion suivante : l'État de droit est nécessaire au fonctionnement de l'Union en matière budgétaire.

La protection de l'État de droit revêt sans conteste un aspect lyrique car il s'agit d'une notion originellement philosophique et politique cependant ce qui est mis en avant ici c'est d'abord une justification pratique qui est celle du respect de la bonne gouvernance et donc de la pérennité de l'Union. Ainsi « *l'État de droit garantit que les actions menées par l'État se déroulent dans un cadre juridique efficace et fiable, qu'elles peuvent être examinées et contestées si nécessaire, et que des voies de recours effectives existent* », « *afin de protéger les intérêts financiers de l'Union contre le risque de perte financière causé par des défaillances généralisées de l'État de droit dans un État membre, l'Union européenne devrait se voir accorder la possibilité d'adopter*

<sup>72</sup>Ibidem.

<sup>73</sup>Ibidem.

<sup>74</sup>Article. 7 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire.

<sup>75</sup>Exposé des motifs (base juridique, subsidiarité et proportionnalité : base juridique) - proposition de règlement du Parlement européen et du conseil du 2 mai 2018, com/2018/324.

<sup>76</sup>« la démocratie est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres ». Churchill, le 11 novembre 1947

*des mesures appropriées en pareils cas* »<sup>77</sup>. Par extension, puisque l'État de droit garantit la pérennité de l'Union il est une condition sine qua non à son existence. La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de valider cette base juridique, contestée par la Pologne et la Hongrie selon qui ce règlement n'établissait pas de règles financières. La juridiction a confirmé la légalité du mécanisme en considérant que le règlement faisait référence à des règles financières dès lors que son but était de protéger le budget contre des atteintes à une mauvaise gouvernance et protéger les intérêts légitimes des bénéficiaires.<sup>78</sup>

Pour ce qui est de l'aspect plus politique, il faut relever que l'Union européenne est un projet commun d'États fondé sur des valeurs communes qui les obligent. C'est ce que la Commission relève lorsqu'elle justifie sa proposition par une volonté de revenir à la conception de l'Union voulu par le Parlement européen et les citoyens.<sup>79</sup> La Cour de justice a invalidé le caractère aléatoire de la définition de l'État de droit du fait de son caractère politique. La Hongrie et la Pologne fustigeaient cet aspect du fait de l'obligation de respecter l'identité nationale de chacun des États membres qui selon eux les permettaient d'établir leur propre conception politique de l'État de droit. Cependant, la Cour a répondu qu'en droit de l'Union européenne ce concept est constitutif de la définition de l'Union d'une part et d'autre part se traduit par des obligations juridiques (donc contraignantes) pour les États. En cela la notion doit être interprétée de manière identique au sein de l'Union européenne. Ainsi, la reconnaissance de l'identité nationale par les traités ne confère qu'une marge d'appréciation

pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit et non en définir les contours.<sup>80</sup>

Cette décision de la Cour sur l'État de droit doit être mise en perspective avec les autres valeurs promues par l'Union. En effet, l'Union européenne est aussi une union de valeurs économiques (marché intérieur et libre concurrence). En réalité, ces deux dimensions de l'Union se croisent et s'entremêlent car elles sont les deux faces d'une même pièce. En effet, dans la conception de l'Union européenne actuelle, l'un ne va pas sans l'autre car les deux sont considérés comme condition sine qua non à l'existence de l'Union.<sup>81</sup> Cette capacité à concilier État de droit (et ses composantes) avec l'aspect économique confère à l'Union une certaine expertise reconnue dans le monde en matière d'État de droit ce contribue à lui conférer un statut de puissance normative dans l'ordre juridique international. Cela place l'Union comme acteur incontournable en la matière et contribue à lui conférer la tant recherchée autonomie stratégique. Pour crédibiliser cette expertise et donc maintenir son autonomie stratégique l'Union ne peut pas se permettre d'accepter que les États membres rongent la conception de l'État de droit qu'elle promeut.

Or, la Commission rappelle que « *plusieurs événements récents ont mis au jour des faiblesses généralisées dans l'équilibre des pouvoirs de certains États membres et ont montré en quoi le mépris de l'État de droit peut devenir un sujet commun de vive préoccupation au sein de l'Union européenne* ». <sup>82</sup> En effet, depuis 2017 la Pologne et la Hongrie sont visées par le mécanisme de l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) visant à protéger les

<sup>77</sup> Exposé des motifs (contexte de la proposition : justification et objectifs) - proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018, com/2018/324.

<sup>78</sup> CJUE, ass. plén., 16 février 2022 aff. c-156/21 et c-157/21.

<sup>79</sup> Exposé des motifs (contexte de la proposition : justification et objectifs) - proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018, com/2018/324.

<sup>80</sup> CJUE, ass. plén., 16 février 2022 aff. c-156/21 et c-157/21.

<sup>81</sup> En ce sens voir le mécanisme de carbone aux frontières permettant d'imposer un modèle de concurrence éthique par un système de

taxation du carbone à la frontière. accord au conseil sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (macf), présidence française du conseil de l'union européenne. p.fue. (2022) <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/accord-au-conseil-sur-le-mecanisme-d-ajustement-carbone-aux-frontieres-macf/>

<sup>82</sup> Exposé des motifs (contexte de la proposition : justification et objectifs) - proposition de règlement du parlement européen et du conseil du 2 mai 2018, com/2018/324.

valeurs fondamentales de l'Union européenne du fait de dérives sans précédents altérant l'État de droit.<sup>83</sup> Parmi ces violations de l'État de droit la remise en cause de l'indépendance du pouvoir judiciaire est sans doute le plus emblématique de ce glissement spectaculaire. Nier l'indépendance du pouvoir judiciaire c'est nier l'existence de ce pouvoir et donc remettre en cause l'État de droit dont un des fondements est la séparation des pouvoirs exécutif, législatifs, juridique.

Cependant, l'article 7 TUE qui permet de suspendre des droits de vote de l'État membre visé, n'a pas montré son efficacité puisqu'elle n'a jamais été menée à terme. Cela s'explique notamment par la nécessité d'unanimité qui implique que la Pologne et la Hongrie peuvent se protéger mutuellement contre cette procédure ; procédure qui apparaît dès lors comme uniquement symbolique dont les conséquences de jure semblent relever de l'impossible de facto. Il apparaissait donc nécessaire de trouver un nouveau cadre afin de maintenir l'ambition d'une autonomie stratégique.

La question de l'empiètement du règlement sur l'article 7 TUE a été tranchée par la Cour de justice, là encore à la demande de la Pologne et de la Hongrie. La décision de la Cour s'est effectuée en trois temps. Elle relève de prime abord qu'un État ne peut jouir des droits liés à sa qualité d'État membre que s'il respecte les conditions d'adhésion à l'Union, conditions qui ont fait de ledit État un État membre. Dès lors que le respect de l'État de droit est une de ces conditions, son non-respect par un État est susceptible d'entraîner la suspension, pour ce dernier, des droits découlant de l'application des traités. Dans un deuxième temps la Cour réfute l'empiètement du règlement sur l'article 7 TUE en se basant sur le principe d'attribution de l'article 5 TUE et le principe de cohérence des politiques de l'Union de l'article 7 TFUE. En

effet, ces articles confèrent à l'Union la compétence de constater et sanctionner les violations des valeurs contenues par l'article 2 TUE par le biais de mécanismes autres que celui de l'article 7. Enfin la Cour rappelle que l'article 7 TUE et l'instrument juridique litigieux ont un objet et une finalité différente. En effet l'un n'empiète pas sur l'autre. Par conséquent, la Cour juge que le règlement n'est pas un contournement de l'article 7 TUE.<sup>84</sup>

### III- Le devenir du régime de conditionnalité liée à l'état de droit comme nouvel outil déterminant pour la quête d'autonomie stratégique

Le règlement doit être mis en œuvre en cas de violation de l'État de droit défini comme « l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste »<sup>85</sup> dont les composantes sont notamment, les droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs, la non-discrimination et l'égalité devant la loi. Le non-respect de ces principes de l'État de droit devrait donc, au même titre que la violation de l'État de droit entendu au sens strict, être soumis au régime de conditionnalité de l'aide. Si l'autonomie stratégique en matière normative de l'Union semblait jusqu'ici compromise et mise à mal, il semblerait que l'Union ait développé là un nouvel arsenal capable de répondre aux exigences de cette quête.

La décision<sup>86</sup> de la Cour validant la légalité du régime de conditionnalité liée à l'État de droit été suivit d'une prise de parole de la présidente de la Commission Ursula von der Leyen qui a déclaré que l'institution agirait une fois que les conditions du règlement seraient remplies. Dans la foulée le Parlement européen a publié un appel à une « *action immédiate de la Commission* » soulignant qu'il y « *en avaient assez d'entendre parler de lignes directrices et de lettres*

<sup>83</sup>Notamment CJUE, gr. ch., 24 juin 2019, aff. c-619/18 et CJUE, gr. ch. 17 décembre 2020, aff. c-808/18.

<sup>84</sup>CJUE, ass. plén., 16 février 2022 aff. c-156/21 et c-157/21.

<sup>85</sup>Article 2 du règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du parlement européen et du conseil du 16 décembre 2020.

<sup>86</sup>CJUE, ass. plén., 16 février 2022 aff. c-156/21 et c-157/21.

*informelles* » s'apparentant à des excuses pour retarder l'application du règlement.<sup>87</sup> Le 2 mars 2022, la Commission publie finalement ses lignes directrices<sup>88</sup> avant d'annoncer l'activation de la procédure inédite à l'encontre de la Hongrie. Le pays risquerait dès lors se voir

privé de 40 milliard d'euros de fonds européens.<sup>89</sup> Le mécanisme est entré en vigueur le premier janvier 2021 et s'applique de façon rétroactive<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup>Conditionnalité liée à l'État de droit: les députés appellent à une action immédiate de la commission. Parlement européen. pe. (2022, 16 février). <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20220210ipr23017/conditionnalite-liee-a-l-etat-de-droit-la-commission-doit-agir-maintenant>

<sup>88</sup>Communication de la Commission, 2022/c 123/02 - c/2022/1382 du 18 mars 2020 lignes directrices sur l'application du règlement (UE, EURATOM) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'union.

<sup>89</sup>l. (2022, 6 avril). État de droit : la Commission européenne active un mécanisme qui pourrait priver la Hongrie de fonds européens. Tuteleurope.eu. <https://www.tuteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/etat-de-droit-la-commission-europeenne-active-un-mecanisme-qui-pourrait-priver-la-hongrie-de-fonds-europeens/>

<sup>90</sup>Article 10 règlement (UE, EURATOM) n°2020/2092 du parlement européen et du conseil du 16 décembre 2020.

## 8. Guerre en Ukraine : quelles conséquences immédiates pour la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) ?

*Lilith TCHAKHALIAN, Master 2 Droit européen parcours systèmes juridiques européens*  
*Zabela GRIGORYAN, Master 2 Droit européen parcours droit européen des affaires*

La mission principale de la Banque Centrale Européenne (BCE ci-après) consiste à maîtriser la masse monétaire et à assurer la stabilité des prix au sein de la zone euro pour un bon fonctionnement de l'économie. En 1992, les chefs d'État ou de gouvernement européens ont inscrit cette mission dans les traités sur l'Union européenne. Conformément à ce mandat, le Conseil des gouverneurs poursuit l'objectif de maintenir l'inflation, autrement dit la hausse moyenne des prix des biens et services, aux alentours de 2 % à moyen terme. Pour ce faire, la BCE détient deux possibilités. D'une part, elle fait appel à un outil conventionnel caractérisé par le taux directeur afin de prêter de l'argent. Le taux directeur très bas pousse la BCE à utiliser des outils non conventionnels comme le guidage prospectif, qui consiste à donner des indications sur le niveau futur du taux directeur, ce qui permet d'anticiper l'évolution des taux d'intérêts. D'autre part, l'assouplissement quantitatif qui consiste à acheter massivement des titres d'emprunts d'États et d'entreprises pour augmenter la masse monétaire en circulation et faire baisser les taux d'intérêts.

Plus précisément, l'assouplissement quantitatif, est « un outil de politique monétaire non conventionnelle. Utilisé pour lutter contre le risque de déflation et de récession, il consiste, pour une banque centrale, à intervenir de façon massive, généralisée et prolongée sur les marchés financiers en achetant des actifs (notamment des titres de dette publique) aux banques commerciales et à d'autres acteurs. Ces achats massifs entraînent une baisse des taux d'intérêt. Cela permet aux ménages, aux entreprises et aux

États de continuer à se financer à de bonnes conditions, favorisant la croissance économique et la remontée du taux d'inflation à un niveau compatible avec la stabilité des prix. En 2 pages et 3 infographies, découvrez l'essentiel sur ce sujet : définitions, mécanismes, dates et chiffres clés »<sup>91</sup>.

Ainsi, il serait important de s'interroger sur la réaction de la BCE face au contexte de guerre entre la Russie et l'Ukraine. Un questionnement sur une éventuelle remise en cause du mode d'organisation de la politique monétaire de la BCE au regard de la situation en Ukraine sera ainsi mené par la suite.

Effectivement, la guerre entraîne des conséquences désastreuses pour la survie de l'économie(I) et pousse la BCE à agir différemment en modifiant sa politique monétaire (II).

### I- Des conséquences désastreuses de la guerre russo-ukrainienne pour la survie de l'économie

La guerre entre la Russie et l'Ukraine déclenchée le 24 février 2022 a non seulement bousculé la situation géopolitique mais a d'autant plus affecté l'économie mondiale accentuant les pressions inflationnistes, réduisant le pouvoir d'achat et provoquant une augmentation de l'incertitude.

En effet, d'après la présidente de la BCE, Christine Lagarde <sup>92</sup> « l'invasion russe de l'Ukraine est un tournant pour l'Europe ». Cette inquiétude s'explique

<sup>91</sup> ABC de l'économie, Quantitative easing, Banque de France <https://abc-economie.banque-france.fr/quantitative-easing>

<sup>92</sup>Conférence de presse à Francfort

largement par le fort impact de cette guerre sur l'activité économique et l'inflation, ainsi que par une hausse des prix de l'énergie et des matières premières, faisant état d'un « environnement hautement incertain ». La mise en œuvre des sanctions contre la Russie émises par l'Union Européenne et par conséquent les perturbations des échanges commerciaux risquent de causer des effets négatifs sur la croissance économique. Certains économistes, tels que Carsten BRZESKI évaluent même un risque élevé de « stagflation », signifiant la combinaison redoutée d'inflation et de stagnation économique<sup>93</sup>. Ainsi, la continuité de cette situation entraîne une forte récession et une réduction du programme d'assouplissement quantitatif de la BCE<sup>94</sup>.

Derrière la hausse d'inflation, la BCE redoute d'autre part, l'impact de la guerre sur la croissance européenne. Après avoir déjà abaissé ses prévisions de croissance en début d'année pour 2022 (à 4,2 %), le chef économiste de la BCE, Philip Lane, expliquait l'importance du renforcement des achats d'actifs ou des opérations de refinancement pour le bon fonctionnement de l'économie. Cela est remis en cause durant ce conflit puisque la BCE durcit ses politiques monétaires afin de limiter l'inflation en arrêtant les programmes d'assouplissement.

D'autre part, d'après le ministre français de l'Économie Bruno Le Maire, le conflit en Ukraine entraînant une augmentation des coûts des matières premières ainsi qu'une crise énergétique, est « comparable » au choc pétrolier de 1973.

Il serait également important de relever la remise en cause du mode d'organisation et de la stabilité économique et sociale par l'accumulation des différents chocs tels que la crise du COVID ou encore le choc politique avec la guerre russo-ukrainienne. En effet, la

continuité de ces périodes a des conséquences sur d'autres types de chocs tout aussi inquiétants, que sont les chocs migratoires et climatiques.

## **II- Un bouleversement lié à la crise nécessitant des changements de la politique monétaire de la BCE**

La guerre en Ukraine entraîne des répercussions majeures telles que la hausse des prix ou encore la suspension du cours du rouble. Cela a des conséquences considérables sur les instruments de politique monétaire. Le conflit aux portes de l'Europe, entraîne une forte inflation qui s'est ajoutée à une inflation déjà élevée, ce qui augmente le risque de désancrer les anticipations. Ainsi, malgré le soutien budgétaire, la demande risque d'être faible et d'entraîner l'exercice d'une pression à la baisse sur l'inflation.

Du côté des sociétés non financières de la zone euro, celles-ci sont confrontées à des défis liés à la hausse des prix pouvant accroître les défaillances. Les entreprises fortement endettées devront faire face à des difficultés liées au durcissement des conditions de financement.

Les prix de l'immobilier résidentiel de la zone euro ont poursuivi leur hausse et la croissance des prêts hypothécaires s'est accélérée. En effet, même si la généralisation des prêts hypothécaires à taux fixe devrait protéger de nombreux emprunteurs de la hausse des taux d'intérêt à court terme, cela n'a pas suffi à maintenir une stabilité des prix. Par conséquent, les perspectives de rentabilité pour les banques européennes se sont encore détériorées.

Ces effets suggèrent une réaction adaptée de la BCE par un resserrement ou un

<sup>93</sup>Économiste dans l'ING => Internationale Nederlanden Group est une institution financière internationale de bancassurance d'origine néerlandaise, constituée en 1991

<sup>94</sup> Politique monétaire par laquelle une banque centrale rachète massivement de la dette publique ou d'autres actifs financiers afin d'injecter de l'argent dans l'économie et de stimuler la croissance



assouplissement de la politique monétaire. Au début du conflit, la BCE laisse sa politique monétaire sans modification tout en étant vigilante. L'inflation pèse sur l'activité, accentuée par les perturbations prolongées des chaînes d'approvisionnement et le recul de la confiance.

Dans le contexte actuel, les perturbations quant aux échanges commerciaux ont des conséquences négatives sur la croissance économique. Celles-ci détériorent les échanges commerciaux et le climat économique. Ainsi, la BCE modifie sa politique monétaire en diminuant l'achat d'actifs<sup>95</sup> par le Conseil des gouverneurs passant d'un budget d'achat de 40 milliards d'euros au mois d'avril 2022 à 20 milliards en juin. D'après Christine Lagarde cette guerre peut avoir une « incidence très marquée sur l'économie en accentuant les contraintes d'offre ». <sup>96</sup>

La déstabilisation des marchés financiers causée par l'arrêt du programme de rachats de titres obligatoires fait considérablement baisser les prix des actions et fait chuter les bourses européennes. En effet, la présidente de la BCE a annoncé la fin de ce programme de rachats de titres<sup>97</sup> en considérant que sa politique monétaire pourrait se normaliser. Cette normalisation passe par la fin de sa politique de soutien à l'économie de la zone euro et le relèvement de ses taux afin de lutter contre l'inflation qui a atteint 7,5%. Ainsi, pour la première fois depuis dix ans, l'inflation enclenche la hausse des taux. Selon l'enquête de la BCE auprès des prévisionnistes professionnels (BCE 2022b), les anticipations d'inflation à long terme ont commencé à augmenter, la prévision moyenne passant de 1,8 % au début de 2021 à 2,1 % en avril 2022 (Lane 2022). Il s'agissait initialement d'une évolution positive après des années pendant lesquelles l'inflation anticipée était trop basse, mais la crainte est maintenant que l'inflation supplémentaire de premier tour due à la guerre

ne conduise à un désencrage pur et simple. Comme l'a récemment souligné Isabel Schnabel (2022), membre du conseil des gouverneurs de la BCE, cela plaide en faveur d'une orientation de la politique monétaire plus stricte lors des tours suivants.

L'évolution de la politique monétaire a des conséquences graves entraînant un réel besoin d'effort de réduction de la dette publique. En effet, ce contexte a pu être qualifié de « choc ponctuel (...) devenu un phénomène plus large » par BOSTJAN Vasle<sup>98</sup>, ce qui rend nécessaire l'évolution de la politique monétaire. D'après lui, « lorsque les circonstances changent, la réponse politique doit suivre ». Par ailleurs, cette augmentation a des conséquences pour la soutenabilité de la dette en ce contexte de hausse de taux. Selon la Banque de France, chaque hausse de 1% des taux d'intérêt représente un coût supplémentaire de près de 40 milliards d'euros par an.

Pour l'Europe, la guerre en Ukraine est un choc économique de premier ordre. Si les implications budgétaires directes de la prise en charge des réfugiés, de l'augmentation des dépenses militaires et du renforcement de l'autonomie énergétique restent limités, l'impact de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires sur le revenu national et sa répartition est potentiellement substantiel. Cela soulève plusieurs défis macroéconomiques. Le premier est de savoir comment utiliser au mieux les sanctions pour dissuader la Russie, tout en limitant les effets négatifs sur l'économie de l'Union. À cet égard, il est important de faire la distinction entre le pétrole et le gaz. Pour le pétrole, la Russie peut se diversifier en s'éloignant du marché de l'Union et en vendant sur le marché mondial. Par conséquent, les retombées des sanctions de l'Union sont mondiales car un embargo ou des droits de douane européens sur le pétrole peuvent avoir des effets limités sur les prix du pétrole à la

<sup>95</sup>Asset Purchase Program

<sup>96</sup>Conférence de Presse du 10 mars 2022 par Christine Lagarde et Luis de Guindos.

<sup>97</sup>Conférence en Slovaquie

<sup>98</sup>Gouverneur de la Banque de Slovaquie

consommation. Par ailleurs, en ce qui concerne le gaz, l'Union européenne et la Russie ont un pouvoir de marchandage lié à la dépendance de la Russie au marché européen. L'Europe a un accès limité à d'autres sources de gaz à un coût potentiellement élevé. Du point de vue de l'Europe, un embargo sur le gaz n'est pas envisageable. En revanche, des tarifs douaniers devraient être partiellement efficaces.

Le deuxième défi est de savoir comment faire face à la diminution du revenu réel dû à l'augmentation de la facture des importations d'énergie. Ici, deux questions se posent. Premièrement, si les gouvernements veulent protéger partiellement les acheteurs — consommateurs et entreprises — contre l'augmentation des prix, ils ont le choix entre plusieurs mesures, allant des subventions directes aux transferts ciblés, en passant par les réglementations et les plafonds de prix. Pour le gaz et, dans une moindre mesure pour le pétrole, les subventions — en particulier les réductions d'impôts généralisées — peuvent partiellement annuler l'effet des sanctions et ne sont donc pas souhaitables. Les transferts forfaitaires qui n'affectent pas le prix marginal, et par conséquent ne diminuent pas les incitations à réduire la demande, sont préférables, surtout s'ils sont destinés aux ménages à faible revenu et aux autres ménages les plus touchés. Deuxièmement, les gouvernements doivent décider par quel moyen financer les dépenses supplémentaires. En effet, rappelons qu'une partie des dépenses est temporaire et en raison de l'incertitude, de la perte de revenu réel et de la baisse des exportations vers la Russie, entraînent une faible demande globale, un soutien budgétaire par un financement supplémentaire du déficit pourrait être nécessaire.

Ainsi, afin de résister à cette situation complexe liée aux conséquences indéniables des sanctions financières prises contre la Russie, la seule manière de sauver notre économie serait de maintenir un marché du travail dynamique et une forte demande

intérieure. D'après Erik Nielsen, économiste à Unicredit, la BCE pourrait commencer à réfléchir à un « PEPP de guerre », soit à un « nouveau programme d'urgence pour juguler le risque de dérapage des taux d'emprunt des États endettés en zone euro ». Suivant une proposition récente de la BCE, des coussins de fonds propres libérables plus élevés en période de tensions amélioreraient la capacité des banques à absorber les pertes et à maintenir leur activité de prêt. La réglementation relative aux risques dans le secteur financier non bancaire, par exemple les risques résultant de l'inadéquation de la liquidité, des pratiques en matière de levier d'endettement ou d'appel de marge, devrait également être renforcée. La réunion du Conseil des gouverneurs jeudi dernier a confirmé la nécessité d'agir rapidement. Le Conseil ayant décidé l'arrêt des achats d'obligations de la BCE dès le mois de juillet, et la hausse des taux d'intérêts directeurs de 0,25 point qui auront des conséquences qu'il faudra gérer. En effet, la normalisation de la politique monétaire de la zone euro est sur les rails. Ces différentes hausses vont d'ailleurs continuer puisque la BCE s'attend à une autre augmentation des taux en septembre, suivie d'une séquence progressive mais durable de hausses supplémentaires. D'après Christine LAGARDE « pour éviter la fragmentation, [il faudrait compter sur les] instruments existants, à savoir le paquet de 1.700 milliards d'euros de réinvestissements des achats d'urgence pandémique et si nécessaire, [il faudrait déplorer] de nouveaux instruments ». Par ailleurs, aucun détail n'a été dévoilé quant à ces nouveaux instruments ce qui laisse les investisseurs dans le doute. La conséquence de cette politique est que les taux d'intérêts des pays endettés s'écartent davantage de ceux des pays solides sur la plan budgétaire entraînant ainsi un recul de l'euro face au dollar. Reste à savoir si cette politique aura des conséquences positives dans les années à venir afin de remplir les objectifs des hausses des prix de 3,5 % en 2023 et 2,1% en 2024.

# AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE



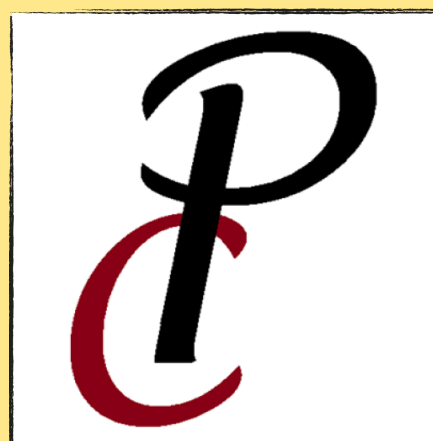
**MIL** MARCHÉS,  
INSTITUTIONS,  
LIBERTÉS



[www.mil.u-pec.fr](http://www.mil.u-pec.fr)



Linked   
**AMDE**



Linked   
**CJAP**

2022