



L'instrument anti-coercition. Première analyse du règlement relatif à la protection de l'union et de ses états membres contre la coercition économique

Henri Culot

DANS **REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ÉCONOMIQUE** 2023/3 (T.XXXVII), PAGES 97 À 126
ÉDITIONS **ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT ÉCONOMIQUE**

ISSN 1010-8831

ISBN 9782931194102

DOI 10.3917/ride.373.0097

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2023-3-page-97.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Association internationale de droit économique.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'INSTRUMENT ANTI-COERCITION. PREMIÈRE ANALYSE DU RÈGLEMENT RELATIF À LA PROTECTION DE L'UNION ET DE SES ÉTATS MEMBRES CONTRE LA COERCITION ÉCONOMIQUE

Henri CULOT

Professeur à l'UCLouvain, avocat au barreau de Bruxelles

Résumé : *Le Règlement (UE) 2023/2675 ajoute à l'arsenal commercial de l'Union européenne un « instrument anti-coercition », pour lui permettre de réagir à des actes de coercition économique commis par des États tiers contre l'Union et ses États membres, éventuellement par l'intermédiaire des entreprises qui y sont établies. Cet article présente les objectifs poursuivis par le Règlement et les dangers auxquels on a dû penser lors de son élaboration. Il rappelle que le Règlement n'est pas une initiative isolée, mais que d'autres instruments existent déjà au sein de l'ordre juridique de l'Union pour réagir contre des actes agressifs en matière économique. L'article présente ensuite les principales dispositions du Règlement avant de discuter brièvement les questions juridiques qu'il pose en droit international et en droit de l'OMC, pour terminer par l'évocation de questions touchant davantage aux principes et à l'évolution de la position de l'UE face à la mondialisation.*

- 1 Introduction
- 2 Objectifs et dangers
 - 2.1 Objectifs
 - 2.2 Dangers
- 3 Environnement juridique
- 4 Le règlement anti-coercition
 - 4.1 Définition et champ d'application
 - 4.2 Procédure et prise de décision
 - 4.3 Types de mesures de riposte

- 4.4 Proportionnalité
- 4.5 Fin des mesures de riposte et désescalade
- 5 Questions juridiques
 - 5.1 Le règlement et le droit international des contre-mesures
 - 5.2 Le règlement et le droit de l'OMC
- 6 Questions de principes
 - 6.1 L'union européenne passe-t-elle à une attitude unilatéraliste ?
 - 6.2 Cloisonner ou lier le commerce et les relations internationales ?
L'utilisation stratégique de l'interdépendance et les paradoxes de la liberté
 - 6.3 Les mesures de riposte resteront-elles de simples menaces
ou les appliquera-t-on ?
 - 6.4 Qui protège-t-on et qui subit les effets des sanctions ?
La question des compensations
 - 6.5 Comment favoriser la solidarité européenne tout en évitant
les comportements imprudents ?
- 7 Conclusion

1 INTRODUCTION

Le 22 novembre 2023, l'Union européenne adoptait son Règlement anti-coercition¹. Elle entend se donner les moyens de réagir aux actes de coercition économique imposés par des États étrangers, dans le cadre de ce qu'on présente désormais comme une « militarisation » (*weaponisation*)² de l'interdépendance économique. En se dotant de ce nouvel instrument, l'Union européenne adopte implicitement une conception moins angélique de la mondialisation, envisage de réagir sur le plan commercial sans nécessairement passer par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et accepte une dose d'unilatéralisme. C'est donc un exemple d'attitude plus critique face à l'ouverture aux échanges qui est analysé ici.

Cet article présente d'abord les objectifs poursuivis et les dangers qu'ils comportent (2). Il montre que le Règlement n'intervient pas comme une initiative isolée, mais que d'autres instruments existent déjà au sein de l'ordre juridique de l'Union (3). Il présente ensuite les principales dispositions du

1. Règlement (UE) 2023/2675 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, *JO L* 2023/2675, 7 décembre 2023 (ci-après, le « Règlement »).
2. Y.-S. LEE, « *Weaponizing International Trade in Political Disputes: Issues Under International Economic Law and Systemic Risks* », *Journal of World Trade*, 2022, pp. 405-428 ; A. NGUYEN, « *Questioning the EU Anti-Coercion Instrument—Conflating the Curtailment of 'Strategic Autonomy' with the Erosion of Sovereignty?* », *EJIL: Talk!*, 10 octobre 2023, <https://www.ejiltalk.org/questioning-the-eu-anti-coercion-instrument-conflating-the-curtailement-of-strategic-autonomy-with-the-erosion-of-sovereignty/> ; T. RUYS et F. R. SILVESTRE, « L'Union contre-attaque – La proposition d'instrument anti-coercition (IAC) de l'UE vue sous l'angle du droit international », *A.F.D.I.*, 2021, p. 170.

Règlement (4) avant de discuter brièvement les questions juridiques (5) et principales (6) qu'il pose.

2 OBJECTIFS ET DANGERS

2.1 Objectifs

L'objectif premier du Règlement est de lutter contre la coercition économique. Sont visés des actes posés par des États étrangers par lesquels ces derniers appliquent des mesures causant un dommage économique à d'autres États ou aux entreprises liées à ceux-ci, en réponse à des actes ou des positionnements, économiques ou politiques, qu'ils n'apprécient pas. Il s'agit en clair d'une menace ou d'une vengeance, destinée à faire pression, directement ou indirectement, sur les États étrangers, pour les contraindre à adopter une position plus favorable à l'auteur de la coercition³. Généralement, la coercition émane d'États puissants, politiquement, économiquement ou militairement, car eux seuls sont capables d'exercer une contrainte suffisante. Les mesures commerciales appliquées par la Chine à l'encontre des produits lituaniens à la suite de l'ouverture d'un bureau diplomatique de Taïwan à Vilnius⁴, est un exemple fréquemment cité. Alors qu'au départ, l'Union européenne souhaitait se défendre contre des mesures américaines, la Chine est plus directement visée aujourd'hui⁵ car elle a récemment multiplié les mesures de coercition pour montrer sa réprobation à l'égard des États qui la critiquaient sur des questions sensibles (Taiwan, l'origine du Covid, le Tibet, le sort des Ouïghours, etc.). Les mesures chinoises sont atypiques, notamment parce qu'elles ont un effet restrictif sur le commerce sans être (principalement) à visée protectionniste, parce qu'elles sont parfois mises en œuvre par des acteurs non étatiques (*boycott* des consommateurs, instructions informelles du Parti communiste) et parce qu'elles peuvent prendre

3. Pour une analyse du concept de coercition en droit international, appréhendée au regard des fins qu'elle poursuit et des moyens qu'elle emploie, voy. M. S. HELAL, « On Coercion in International Law », *NYU Journal of International Law and Politics*, 52(1), 2019, pp. 1-122.
4. « Commerce. Le courroux de la Chine s'abat sur la Lituanie », *Courrier international*, 26 mars 2022 (article originellement publié dans le *Financial Times*) ; X. FERNÁNDEZ PONS, « The European Commission's Proposed Anti-Coercion Instrument from an International Law Perspective », in P. GARCÍA-DURÁN et M. IBÁÑEZ DÍAZ (eds.), *China's geoeconomic strategy and its implications for Europe. A view from Barcelona*, CIDOB edicions, 2022, p. 58. Une procédure de règlement du différend a été introduite à l'OMC : WT/DS610/1, *Chine – Mesures concernant le commerce des marchandises et des services* – Demande de consultations présentée par l'Union européenne, 31 janvier 2022. Elle n'a pas donné lieu à un rapport du groupe spécial et est actuellement suspendue.
5. M. DUCHÂTEL, « *Effective Deterrence? The Coming European Anti-Coercion Instrument* », 2 décembre 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/effective-deterrence-coming-european-anti-coercion-instrument>.

la forme de simples mesures administratives prétendument explicables pour des raisons légitimes (contrôles sanitaires, par exemple)⁶, voire de « mesures fantômes », ni officialisées ni publiées⁷.

La lutte contre la coercition est à la fois défensive et dissuasive (considérant 7). À ces fins, il faut garantir que la riposte de l'Union soit « efficace, efficiente et rapide » (considérant 8).

Elle vise à la fois à défendre les intérêts économiques de l'Union européenne, de ses États membres et des acteurs économiques qui y sont établis et à préserver l'autonomie ou la souveraineté (entendue dans son sens plus politique que juridique) européennes. Il s'agit ainsi pour l'Union, conformément à l'article 21, § 2, a), du TUE, « de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité » et par là de promouvoir « les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde », dont font notamment partie « la démocratie, l'État de droit, [...] les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international » (art. 21, 1, TUE) (considéranants 1 à 4).

Plus prosaïquement, l'adoption du Règlement vise à signaler qu'après avoir dû subir plusieurs actes de coercition, l'Union n'entend pas rester passive ni impréparée face à ce type de comportements et qu'elle se dote en conséquence des règles et procédures lui permettant, le moment venu, de réagir de manière suffisamment efficace, tout en évitant l'insécurité juridique qui résulterait, en l'absence de règlement, d'une initiative *ad hoc* décidée dans l'urgence.

2.2 Dangers

Pour autant, la poursuite de ces objectifs ne va pas sans faire courir quelques dangers, qu'il faut si possible éviter, ou au moins atténuer ou contrebalancer avec les avantages de la lutte contre la coercition. Sans exhaustivité, les risques principaux sont les suivants.

6. Pour une analyse des mesures chinoises, sur la base de l'exemple australien, et des menaces qu'elles font peser sur le système économique mondial, voy. B. CZAPNIK et B. MERCURIO, « The Use of Trade Coercion and China's Model of "Passive-Aggressive Legalism" », *Journal of International Economic Law*, 2023, pp. 322-342. La plainte de l'UE à l'OMC donne d'autres exemples : « i) des messages d'erreur sur les systèmes informatiques utilisés pour les données d'entrée nécessaires pour l'obtention du dédouanement auprès des autorités douanières chinoises ; et ii) des conteneurs bloqués dans des ports chinois dans l'attente du dédouanement ; iii) le fait que les autorités douanières chinoises n'examinent pas en temps voulu ou pas du tout les demandes de dédouanement » (WT/DS610/1, *Chine – Mesures concernant le commerce des marchandises et des services* – Demande de consultations présentée par l'Union européenne, 31 janvier 2022).

7. Y.-S. LEE, *op. cit.*, p. 416 et s.

Premièrement, que la coercition soit illicite ou non en droit international, l'Union européenne doit, dans sa riposte, respecter ses obligations internationales. Sur le plan des principes, le Règlement y accorde beaucoup d'importance, tant dans son préambule que dans son dispositif. Le préambule rappelle ainsi, notamment, le respect de la Charte de Nations Unies (considérant 2), le souci « de consolider et de soutenir l'état de droit et les principes du droit international » (considérant 4), la résolution d'agir « en tout état de cause dans le cadre du droit international » (considérant 7) et la volonté que « [t]oute action entreprise par l'Union sur la base du présent règlement [soit] compatible avec le droit international, notamment avec le droit international coutumier » (considérant 12). En termes de dispositif, l'article 11, § 2, (h), du Règlement précise que le choix des mesures de riposte doit prendre en compte « tout critère pertinent établi par le droit international ». Bien entendu, tout ceci ne garantit pas de manière absolue que l'application du Règlement ne conduise jamais à un acte illicite, en droit européen ou en droit international ; mais les bases sont posées pour en minimiser le risque.

En second lieu, la coercition (considérant 7) et la riposte à laquelle elle peut donner lieu sont susceptibles de constituer des obstacles au commerce et à l'investissement international. À ce sujet, le considérant 12 rappelle qu'« il importe que l'Union continue de soutenir [le système commercial multilatéral], centré sur l'OMC ». Ceci justifie également la compétence de l'Union, dès lors que les États membres, agissant individuellement, n'ont pas le pouvoir de prendre des mesures relevant de la politique commerciale (considérant 10).

Troisièmement, la riposte aux actes de coercition constitue un comportement unilatéral, alors que l'Union européenne favorise généralement l'action concertée et multilatérale dans les relations économiques internationales. Ici encore, le Règlement prend des précautions. Le préambule rappelle que « l'Union favorise aussi des solutions multilatérales aux problèmes communs » (considérant 2) et l'attachement européen au système commercial multilatéral (considérant 12). Il indique en outre que « [l]'Union devrait participer à la coordination internationale au sein de toutes les instances bilatérales, plurilatérales ou multilatérales qui sont adaptées pour prévenir ou éliminer la coercition économique » (considérant 21), ce qui annonce les obligations de coopération prévues à l'article 7 (*infra*).

Enfin, riposter à des comportements illicites ou inamicaux comporte toujours le risque d'une escalade qui, de réaction en réaction, aboutit à des conséquences disproportionnées avec l'incident de départ. Ici aussi, les auteurs du Règlement, prenant la mesure du risque, ont prévu, d'une part, un encadrement des mesures de riposte (art. 11, § 1^{er}) et, d'autre part, des mesures de désescalade lorsque l'État tiers cesse son comportement, voire montre des signes de bonne volonté (art. 8, §§ 8 et 9, art. 12).

3 ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

Nouveauté dans l'ordre juridique européen, le Règlement anti-coercition n'intervient pourtant pas en terrain vierge. L'Union européenne disposait déjà de plusieurs instruments lui permettant de se défendre contre des comportements économiques agressifs ou inamicaux des États tiers⁸. Sans faire ici une analyse approfondie, on peut en présenter brièvement quelques-uns, sans exhaustivité et dans un ordre chronologique.

Le *Blocking Statute* (loi de blocage) est un règlement⁹ visant à protéger les entreprises européennes contre des sanctions extraterritoriales émanant des États-Unis. Sont visées des dispositions spécifiques, listées en annexe (art. 5), qui concernent principalement les mesures restrictives des États-Unis contre Cuba, la Syrie et l'Iran et qui sanctionnent les entreprises, même non américaines, qui effectueraient certaines opérations économiques avec des acteurs de ces pays. Le règlement interdit, sauf exception, aux personnes physiques et morales de l'Union européenne de se conformer aux injonctions découlant ou dérivant de ces dispositions. Il donne en outre le droit aux personnes préjudiciées par ces législations d'obtenir, en Europe, la réparation de leur dommage, à la charge des personnes physiques ou morales qui l'ont causé. Il s'agit donc de (tenter de) bloquer l'effet des sanctions extraterritoriales américaines. L'existence de « liens » potentiels entre le *Blocking Statute* et le Règlement anti-coercition est reconnue par le considérant 37, mais la nature de ces liens n'est pas explicitée¹⁰.

Le règlement 654/2014¹¹ est un instrument plus général permettant à la Commission d'imposer des sanctions commerciales. Il vise « à ce que l'Union exerce de manière effective et en temps utile ses droits de suspendre ou de retirer des concessions ou d'autres obligations au titre d'accords commerciaux internationaux, dans l'intention de : (a) répondre aux violations par des pays tiers de règles du commerce international qui affectent les intérêts de l'Union,

8. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 144. Plus largement : D. DREYSSÉ, « Les “sanctions” de l'Union européenne contre les États tiers », *A.F.D.I.*, 2021, pp. 119-142.

9. Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *JO L 309* du 29 novembre 1996, pp. 1-6.

10. Pour un résumé de ces dispositions et une discussion de leur interaction avec le Règlement, voy. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, pp. 155-158.

11. Règlement (UE) n° 654/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international et modifiant le règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, *JO L 189* du 27 juin 2014, pp. 50-58.

en vue de rechercher une solution satisfaisante qui rétablisse les avantages pour les opérateurs économiques de l'Union ; (b) rééquilibrer des concessions ou d'autres obligations dans les relations commerciales avec des pays tiers, lorsque le traitement accordé aux marchandises de l'Union est altéré d'une manière qui porte atteinte aux intérêts de l'Union » (art. 1^{er}). C'est sur cette base que l'Union européenne peut suspendre des concessions ou autres obligations au titre des Accords de l'OMC, si elle y a été dûment autorisée en vertu des règles procédurales de cette organisation. Le règlement peut aussi servir pour mettre en œuvre des sanctions en cas de non-respect, au préjudice de l'Union, d'un autre accord commercial international.

Le règlement 2019/452¹² « établit un cadre pour le filtrage, par les États membres, des investissements directs étrangers dans l'Union pour des motifs de sécurité ou d'ordre public et pour un dispositif de coopération [...] concernant les investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Dans ce contexte, la Commission a la possibilité d'émettre des avis sur ces investissements » (art. 1^{er}). Le filtrage a pour objectif de contrôler, et donc, le cas échéant, d'interdire, les investissements par lesquels des acteurs étrangers acquièrent certaines entreprises représentant un intérêt particulier pour les infrastructures, la défense ou les valeurs de l'Union et de ses États membres. Le filtrage lui-même est effectué par les États membres, mais le règlement établit des principes communs et cherche à favoriser la coopération entre les États membres lorsqu'un investissement concerne plusieurs d'entre eux.

Après avoir constaté que « [d]e nombreux pays tiers sont réticents à ouvrir leurs marchés publics ou leurs concessions à la concurrence internationale, ou à améliorer l'accès à ceux-ci [et que, p]ar conséquent, les opérateurs économiques de l'Union sont confrontés à des pratiques restrictives en matière de marchés publics dans beaucoup de pays tiers, ce qui entraîne la perte d'importantes possibilités commerciales » (considérant 8), l'Union européenne entend « améliorer l'accès des opérateurs économiques de l'Union aux marchés publics ou aux concessions de certains pays tiers » (considérant 10). Le règlement concernant l'instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI¹³ – permet ainsi à la Commission d'enquêter et d'imposer des mesures limitant

12. Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, *JO* L 79I du 21 mars 2019, pp. 1-14.

13. Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI), *JO* L 173 du 30 juin 2022, pp. 1-16.

l'accès des entreprises de pays tiers aux marchés publics européens, en réaction à des restrictions auxquelles les entreprises européennes sont confrontées dans le pays tiers en question. Ceci ne s'applique pas dans les cas où l'accès aux marchés publics fait l'objet d'un accord international, par exemple l'accord sur les marchés publics de l'OMC.

Enfin, le règlement 2022/2560¹⁴ vise à « lutter contre les distorsions causées, directement ou indirectement, par les subventions étrangères, en vue de garantir des conditions de concurrence équitables ». Il complète ainsi les règles européennes en matière d'aides d'État (considérant 6). La Commission peut réaliser une enquête et convenir avec l'entreprise bénéficiaire de la subvention, ou à défaut lui imposer « des mesures réparatrices pour remédier à la distorsion réelle ou potentielle causée par une subvention étrangère dans le marché intérieur », dont la liste figure à l'article 7 du règlement.

On voit ainsi que l'Union européenne n'est pas démunie pour se défendre contre des pratiques de pays tiers qui affectent son économie. Les différents cas visés ne concernent toutefois pas spécifiquement la coercition économique, laquelle se caractérise généralement par un mélange de considérations économiques et politiques, et consiste souvent à maltraiter des entreprises en réaction à des comportements ou positions adoptés par l'État dont elles sont originaires.

4 LE RÈGLEMENT ANTI-COERCITION

Sans prétendre faire ici une analyse approfondie du Règlement, on présentera néanmoins ses principales dispositions, pour pouvoir ensuite proposer quelques réflexions à leur sujet.

4.1 Définition et champ d'application

L'article 2, paragraphe 1^{er}, du Règlement définit les actes de coercition économique : « il y a coercition économique lorsqu'un pays tiers applique ou menace d'appliquer une mesure d'un pays tiers affectant le commerce ou les investissements dans le but d'empêcher la cessation, la modification ou l'adoption d'un acte particulier par l'Union ou un État membre ou d'obtenir, de l'Union ou d'un État membre, la cessation, la modification ou l'adoption d'un acte particulier, et ce faisant interfère dans les choix souverains légitimes de l'Union ou d'un État membre »¹⁵.

14. Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, JO L 330 du 23 décembre 2022, pp. 1-45.

15. Il semble que deux mots manquent dans la version française du règlement, qui devrait se lire : « ... dans le but d'empêcher ou d'obtenir la cessation... » (en anglais : « ... in order to prevent or obtain the cessation... »).

La coercition comprend donc deux éléments principaux : l'application de mesures affectant le commerce ou les investissements, et l'interférence dans les choix légitimes de l'Union ou d'un État membre¹⁶.

La coercition s'apprécie dans le chef des collectivités publiques, à savoir tant l'Union européenne elle-même que ses États membres. Elle ne comprend pas les actes coercitifs visant à infléchir le comportement des entreprises ou des personnes privées, dont on constate pourtant l'existence en pratique, car ces actes sont visés par d'autres normes, notamment des mécanismes internes de protection, les règles de protection des droits humains (dont certaines s'appliquent aussi aux personnes morales), le droit des investissements, etc.¹⁷. Toutefois, la référence à une mesure qui affecte « le commerce ou les investissements » montre que sont aussi visées les mesures de nature à contraindre les États par le truchement d'entreprises, actives dans le commerce ou l'investissement international¹⁸. La définition du « préjudice causé à l'Union » (art. 3, 3) inclut d'ailleurs les dommages subis par les « opérateurs économiques de l'Union ».

En second lieu, la coercition est définie par rapport aux « choix souverains légitimes » que l'Union et les États membres doivent pouvoir poser librement, dans le domaine économique ou dans d'autres matières. Il s'agit, selon certains auteurs, des actes relevant du domaine réservé des États (et de l'Union)¹⁹, faisant référence au champ d'action dans lequel les États sont libres au sens où ils ne sont pas soumis à des obligations (spécifiques) de droit international²⁰. Des contre-mesures imposées à l'UE en réponse à des actes internationalement illicites qu'elle aurait commis ne peuvent donc pas être considérées comme des actes de coercition au sens du Règlement, car les actes illicites ne constituent pas des « choix légitimes » de l'Union.

Toute réaction étatique, et même toute ingérence, ne constitue pas nécessairement une coercition²¹. L'objet même de la diplomatie est d'essayer d'obtenir d'autres États qu'ils infléchissent leur comportement ou leurs décisions sur certains points d'intérêt commun²². Sans faire explicitement mention d'un degré minimal de contrainte, le Règlement reconnaît implicitement que toutes les « mesures » prises par un État tiers pour influencer les décisions de l'Union ou d'un État membre ne sont pas nécessairement des actes de coercition au sens qu'il définit. Ainsi, l'article 2, paragraphe 2, contient une série de « circons-

16. D. RAJU, « Proposed EU Regulation to Address Third Country Coercion—What is Coercion? », *EJIL: Talk!*, 6 janvier 2022, <https://www.ejiltalk.org/proposed-eu-regulation-to-address-third-country-coercion-what-is-coercion/> ; C.-H. WU, « *The EU's Proposed Anti-coercion Instrument: Legality and Effectiveness* », *Journal of World Trade*, 2023, p. 301.

17. C.-H. WU, *op. cit.*, p. 301.

18. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 157 ; C.-H. WU, *op. cit.*, p. 302.

19. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 154 ; A. NGUYEN, *op. cit.*

20. Voy. C.-H. WU, *op. cit.*, p. 311.

21. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 151.

22. Voy. D. RAJU, *op. cit.*

tances aggravantes »²³ destinées à apprécier plus finement l'existence d'un acte de coercition. On y décèle à la fois des critères liés à l'intensité de la mesure et d'autres davantage tournés vers la légitimité des revendications de l'État tiers et sa bonne foi. Ces critères démontrent une approche tant objective (type et intensité des actes posés) que subjective (but visé et intention) de la coercition²⁴ :

- « a) l'intensité, la gravité, la fréquence, la durée, l'étendue et l'ampleur de la mesure d'un pays tiers, y compris son incidence sur les relations en matière de commerce ou d'investissements avec l'Union, et la pression qui en résulte sur l'Union ou sur un État membre ;
- b) le fait que le pays tiers se livre ou non à un comportement d'ingérence visant à empêcher ou à obtenir des actes particuliers de l'Union, d'un État membre ou d'un autre pays tiers ;
- c) le degré auquel la mesure d'un pays tiers empiète sur un domaine de la souveraineté de l'Union ou d'un État membre ;
- d) le fait que le pays tiers agit ou non sur la base d'une préoccupation légitime reconnue au niveau international ;
- e) le fait que le pays tiers, avant l'institution ou l'application de la mesure d'un pays tiers, a tenté ou non sérieusement, de bonne foi, de régler la question par la voie d'une coordination internationale ou d'un arbitrage international, soit bilatéralement, soit au sein d'une instance internationale, et ce de quelle manière ».

Le Règlement impose de « tenir compte » de ces éléments, sans autre exigence. On pourrait donc imaginer que la Commission et le Conseil retiennent l'existence d'une coercition, même si certains éléments indiquent plutôt le contraire, et vice-versa²⁵.

4.2 Procédure et prise de décision

Le Règlement prévoit une procédure détaillée pour décider de l'existence d'un acte de coercition et de la réaction à y apporter. Il revient d'abord à la Commission d'examiner si un comportement est susceptible d'être qualifié d'acte de coercition. Elle mène son enquête sur la base d'informations qu'elle recueille elle-même, ou par l'intermédiaire d'un État membre, du Parlement européen, d'opérateurs économiques ou des syndicats. Cette phase d'enquête doit être brève et, en principe, ne pas excéder quatre mois (art. 4). La collecte d'informations ne sera pas nécessairement aisée : les États qui pratiquent la

23. F. BAETENS et M. BRONCKERS, « The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets », *EJIL: Talk!*, 19 janvier 2022, <https://www.ejiltalk.org/the-eus-anti-coercion-instrument-a-big-stick-for-big-targets/>.

24. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 153.

25. Voy. D. RAJU, *op. cit.*

coercition ne le reconnaissent pas toujours, ils cherchent à justifier leurs actes par de prétendus motifs légitimes, et les opérateurs privés qui disposent d'informations utiles peuvent craindre des représailles s'ils les transmettent pour dénoncer la coercition²⁶.

Après avoir demandé les observations de l'État tiers et informé le Parlement européen, si la Commission est convaincue de l'existence d'un acte de coercition, elle propose au Conseil d'adopter un acte d'exécution motivé déterminant l'existence d'un tel acte. En outre, la Commission peut proposer au Conseil d'adopter un acte d'exécution enjoignant à l'État tiers de réparer le préjudice causé par son acte de coercition. Ce choix dépend de « l'ensemble des circonstances de l'espèce », notamment « la nature et le degré du préjudice causé et [...] l'obligation générale au titre du droit international coutumier de réparer intégralement le préjudice causé par un acte internationalement illicite » (art. 5). La décision du Conseil est prise à la majorité qualifiée, en principe dans les huit semaines à compter de la proposition de décision.

La Commission doit ensuite, d'une part, ouvrir le dialogue avec le pays tiers et chercher à résoudre la difficulté par le biais de consultations ou d'autres méthodes (arbitrage, médiation) et, d'autre part, tenter d'obtenir la cessation de la coercition en saisissant l'éventuelle instance internationale compétente. L'ouverture à un dialogue de bonne foi avec l'État tiers doit subsister même lorsque des mesures de riposte sont appliquées (art. 6 ; voy. aussi art. 8, § 7, b)). Le Règlement encourage aussi la coopération internationale entre l'Union et les États tiers victimes des mêmes actes de coercition ou simplement intéressés : il s'agit de partager des informations ou de se coordonner afin d'être plus efficaces pour faire cesser la coercition (art. 7)²⁷.

Le Règlement prévoit ensuite la manière dont la Commission peut prendre des « mesures de riposte » (art. 8), à choisir dans une liste figurant à l'Annexe I. Les dispositions pertinentes sont assez complexes, afin de respecter plusieurs impératifs. Elles visent à la fois à laisser une large marge de manœuvre à la Commission pour choisir des mesures efficaces et appropriées aux circonstances, mais sans lui donner un blanc-seing total. Il faut en même temps pouvoir imposer des mesures suffisamment contraignantes pour modifier le comportement de l'État tiers, sans (trop) nuire aux intérêts de l'Union et de ses entreprises. Il s'agit, enfin, de respecter la légalité internationale, ce qui implique que l'Union ne peut violer ses obligations internationales que lorsque la mesure de coercition à laquelle elle répond constitue un acte internationalement illicite de l'État tiers. Les mesures de riposte peuvent soit être d'application générale à l'égard de l'État tiers (même si elles n'affectent éventuellement que certains

26. C.-H. WU, *op. cit.*, p. 312.

27. M. DUCHÂTEL, *op. cit.*

secteurs, régions ou opérateurs), soit viser certaines personnes physiques ou morales « associées ou liées aux pouvoirs publics du pays tiers » (voir art. 10, § 1^{er} pour les critères permettant de déterminer l'existence d'un lien d'association). Lorsqu'une personne physique ou morale est visée, elle doit recevoir la possibilité de présenter ses observations avant que la mesure lui soit imposée (art. 10, §§ 2 et 3).

4.3 Types de mesures de riposte

La Commission peut choisir dans un catalogue très large comprenant dix catégories de mesures, qui constitue l'Annexe I du Règlement. En résumé, les mesures concernées sont assez classiques et se présentent sous la forme de divers types de restrictions d'accès au marché européen :

- Des restrictions à l'importation ou à l'exportation de marchandises, par exemple par le biais de droits de douane, de taxes à l'importation ou à l'exportation, de restrictions quantitatives, de licences d'importation, de restrictions sur les paiements du prix de marchandises, de restrictions sur les marchandises en transit ou de mesures internes relatives aux marchandises ;
- Des mesures en matière de marchés publics de nature à désavantager les entreprises de l'État tiers participant à des appels d'offres ;
- Des mesures concernant le commerce des services ou les investissements directs étrangers ;
- Des mesures restrictives applicables aux droits de propriété intellectuelle ou à leur exploitation ;
- Des mesures restrictives concernant les services financiers (dont les services de banques et d'assurances) et l'accès aux marchés des capitaux ;
- Des restrictions à la mise sur le marché de produits chimiques, sanitaires ou phytosanitaires.

Ces mesures de riposte constituent une réaction possible à la coercition, mais elles n'excluent pas d'autres démarches visant à apaiser le conflit d'une manière moins intrusive dans l'économie internationale, comme des négociations avec l'auteur de la coercition ou la soumission de la question à un mécanisme juridictionnel (arbitrage ou juridiction internationale) ou alternatif (conciliation, médiation, etc.) de règlement des différends (art. 6, § 1^{er}). On peut craindre, cependant, que de telles démarches ne constituent pas une menace suffisante et ne soient donc guère efficaces face à la coercition économique²⁸.

28. C.-H. Wu, *op. cit.*, p. 305.

4.4 Proportionnalité

Si le catalogue des mesures autorisées est très large, le Règlement prévoit diverses conditions d'application exprimées de manière relativement complexe. Il faut y voir une manière de s'assurer que la riposte reste proportionnée à la coercition mais aussi, dans les rapports entre institutions de l'Union, un encadrement strict des pouvoirs de la Commission.

Une première limite provient de l'exigence que l'adoption des mesures de riposte soit « dans l'intérêt de l'Union » (art. 8, § 1^{er}, al. 1^{er}, c)).

Cet intérêt est défini de manière précise à l'article 9 du Règlement : « La détermination de l'intérêt de l'Union [...] repose sur l'ensemble des informations disponibles et consiste en une appréciation des différents intérêts en jeu, considérés dans leur globalité. Ces intérêts comprennent en premier lieu la préservation de la capacité de l'Union et de ses États membres à opérer des choix souverains légitimes, libres de toute coercition économique, ainsi que l'ensemble des autres intérêts de l'Union ou des États membres spécifiques au cas d'espèce, les intérêts des opérateurs économiques de l'Union, y compris les entreprises opérant en amont et en aval, et les intérêts des consommateurs finals de l'Union qui sont affectés ou qui peuvent être affectés par la coercition économique ou par les mesures de riposte de l'Union ». C'est donc en tenant compte de tous ces critères que la Commission devra apprécier l'intérêt de l'Union et motiver sa décision en conséquence. Deux pôles principaux se dégagent, à savoir d'une part l'efficacité de la mesure anti-coercition, c'est-à-dire sa capacité à rétablir la liberté d'action de l'Union et de ses États membres, et d'autre part les effets des mesures – tant les mesures de coercition que les mesures de riposte – sur l'Union, ses États membres, ses entreprises et ses consommateurs.

Une deuxième série de limites est exprimée de manière complexe à l'article 11 du Règlement, intitulé « Critères de sélection et d'élaboration des mesures de riposte de l'Union ».

Cet article contient d'abord une norme générale de proportionnalité applicable aux mesures de riposte. Celles-ci « sont proportionnées et n'excèdent pas le niveau du préjudice causé à l'Union, compte tenu de la gravité de la coercition économique, de son incidence économique sur l'Union ou sur un État membre, et des droits de l'Union et de ses États membres » (art. 11, § 1^{er}).

Ensuite, plusieurs critères de sélection des mesures de riposte sont listés (art. 11, § 2). En synthèse, la Commission doit tenir compte des éléments suivants :

- L'efficacité de la mesure, c'est-à-dire sa capacité à faire cesser la coercition et, éventuellement, à obtenir de l'État tiers qu'il répare le dommage causé à l'Union ;

- La prévention ou la réduction des incidences négatives des mesures de riposte sur (i) les acteurs économiques de l'Union (ii) l'environnement d'investissement dans l'Union et (iii) le soutien à la croissance et à l'emploi grâce à la protection des droits intellectuels ;
- La possibilité de dédommager les acteurs économiques préjudiciés par la coercition ;
- La prévention ou la réduction des incidences négatives sur les politiques et objectifs de l'Union ;
- Le souci d'éviter que les mesures de riposte soient la source de charges administratives et des coûts excessifs ;
- Les éventuelles mesures de riposte prises par d'autres États ;
- S'il en existe, les critères pertinents qui seraient applicables en vertu du droit international.

L'efficacité de la mesure et la minimisation des incidences négatives sur les acteurs économiques européens et sur l'environnement d'investissement sont des critères prépondérants.

Lorsqu'« une autorisation, [...] un enregistrement, [...] une licence ou d'autres droits » des entreprises sont visés, la mesure s'applique de préférence aux procédures d'octroi ouvertes après l'adoption des mesures de riposte ou aux procédures non encore terminées à cette date (art. 11, § 3).

4.5 Fin des mesures de riposte et désescalade

Au-delà des limites visant à garantir la proportionnalité des mesures de riposte, le Règlement prévoit de mettre un terme à ces mesures aussitôt qu'elles ont réalisé leur objectif, soit lorsque l'État tiers renonce à la coercition. Le Règlement instaure un système de « désescalade », qui récompense les marques de bonne volonté de l'État tiers et, *a fortiori*, la cessation de ses mesures de coercition. Il s'agit d'éviter, autant que possible, que les mesures anti-coercition entraînent elles-mêmes des représailles, ce qui aggraverait le problème plutôt que de le résoudre²⁹.

Ainsi, l'acte par lequel la Commission décide de mesures de riposte doit en principe prévoir que celles-ci ne s'appliqueront pas immédiatement, mais de manière différée pendant une période en principe inférieure à trois mois (art. 8, § 6). Ceci ménage un dernier délai, pendant lequel la Commission demande à nouveau à l'État tiers de cesser la coercition et de réparer le préjudice, lui propose de négocier une solution et lui indique qu'à défaut, les mesures de riposte

29. Voy. M. DUCHÂTEL *op. cit.*

s'appliqueront (art. 8, § 7, avec toutefois l'exception prévue au paragraphe 10). Si, pendant cette période, la coercition cesse ou si, à tout le moins, l'État tiers prend des mesures pour la faire cesser, la Commission prolonge la période d'attente avant l'application des mesures de riposte, voire les abroge (art. 8, §§ 8 et 9). De cette manière, les mesures de riposte restent à l'état de menaces.

Lorsque les mesures de riposte sont entrées en vigueur, le Règlement prévoit un réexamen régulier, ainsi que des causes suspension et d'abrogation (art. 12). Les mesures doivent être suspendues lorsque l'État tiers suspend sa coercition, pendant la durée d'une procédure d'arbitrage si une telle procédure est convenue entre l'Union et l'État tiers, ainsi que pendant la période prévue pour la mise en œuvre de la sentence des arbitres ou du « règlement » conclu avec l'État tiers. Ceci suppose que l'État tiers cesse sa coercition pendant la procédure d'arbitrage et qu'ensuite, il « soit engagé dans la mise en œuvre » de la décision ou du règlement. Enfin, la Commission suspend ses mesures de riposte lorsque l'intérêt de l'Union l'exige (voy. *supra*) et lorsque cela est nécessaire au dialogue avec l'État tiers (voy. *supra*). La Commission peut aussi adapter les mesures de riposte, en fonction de l'évolution de la situation.

La Commission doit mettre un terme aux mesures de riposte (i) lorsque la coercition a cessé et que, le cas échéant, la réparation demandée a été accordée, (ii) lorsque la coercition a cessé même sans que la réparation ait été accordée, sauf si le maintien de la riposte est nécessaire « compte tenu de toutes les circonstances », (iii) lorsqu'un accord a été trouvé avec l'État tiers, (iv) lorsqu'une décision arbitrale impose la fin des mesures de riposte et (v) lorsque leur abrogation est appropriée pour préserver l'intérêt de l'Union.

5 QUESTIONS JURIDIQUES

Le Règlement pose une série de questions de nature proprement juridique. Il s'agit principalement de son interaction avec les obligations internationales de l'Union, qu'il s'agisse du droit général ou d'obligations conventionnelles. Comme nous allons le détailler, le Règlement n'est pas, en théorie, incompatible avec les obligations de droit international général. L'interaction avec le droit de l'OMC pose davantage question, à tout le moins si l'on en retient une interprétation stricte.

5.1 Le Règlement et le droit international des contre-mesures

Selon leur nature, les actes de coercition peuvent, parfois, constituer une violation du droit international. Plus délicate est la question de savoir si un acte, non illicite en soi, est susceptible de le devenir au motif qu'il a pour objectif

de contraindre (plutôt que d'influencer ou de persuader) un État étranger³⁰. Le droit international protège l'égale souveraineté des États et, dès lors, interdit à un État d'intervenir dans les affaires d'un autre État³¹. Il ne défend toutefois pas toute forme de « pression » exercée par un État sur un autre ; un certain niveau doit être atteint pour que la pression devienne inacceptable et illicite. Au regard de l'arrêt de la C.I.J. sur les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, le seuil paraît cependant assez élevé, puisque la Cour a jugé que même un embargo commercial n'est pas contraire au principe de non-intervention³². En l'absence de norme distinguant de manière tout à fait précise, dans ce domaine, le licite de l'interdit, il s'agira souvent d'une question d'appréciation, intimement dépendante des circonstances de l'espèce.

La définition de la coercition retenue par le Règlement ne semble pas limitée à des actes internationalement illicites³³ et malgré (ou précisément en raison) des opinions divergentes, il ne semble pas exister, en l'état actuel du droit international public, de règle générale prohibant la coercition économique³⁴. Possiblement, certains actes de coercition au sens du Règlement ne sont pas interdits par le droit international général. En d'autres termes, le Règlement n'a pas pour seul objectif de se défendre contre des interventions étrangères contraires au droit international, mais également de protéger l'autonomie politique et économique de l'Union, même si certaines atteintes à celle-ci ne sont pas contraires au droit international. Bien entendu, dans le monde d'interdépendance

30. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 150 et s. ; D. RAJU, *op. cit.*, et les références citées. Ces auteurs discutent aussi la question de savoir dans quelle mesure une organisation internationale comme l'UE jouirait des mêmes droits que les États à cet égard (*op. cit.*, p. 160 et s.).

31. Le considérant 5 du préambule du règlement fait référence à ces principes. Les internationalistes pensent évidemment à la définition donnée par la C.I.J. dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), fonds, C.I.J. Recueil, 1986, p. 108, § 205 : « d'après les formulations généralement acceptées, ce principe interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte ».

32. *Ibid.*, § 245.

33. Pour une discussion de cette question, concluant au caractère ambigu sur ce point du projet de Règlement, M. DE ANDRADE, « *The EU's Anti-Coercion Instrument: Balancing Ambiguity* », <https://ielp.worldtradelaw.net/2022/11/guest-post-the-eus-anti-coercion-instrument-balancing-ambiguity.html>, 13 novembre 2022. La version définitive du Règlement semble plutôt indiquer que la coercition n'est pas nécessairement illicite, notamment parce que l'obligation de réparation du préjudice ne s'applique que « le cas échéant » (art. 5, § 2). Le considérant 14 indique aussi « *Lorsque la coercition économique constitue un acte internationalement illicite...* » (nous soulignons).

34. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, pp. 148-149.

que nous connaissons actuellement, l'autonomie sera toujours relative et inévitablement dépendante du comportement d'autres États³⁵.

Cette question n'a d'intérêt réel que lorsqu'on envisage la réaction de la victime de la coercition, c'est-à-dire le choix des mesures de riposte. Que la coercition provienne d'actes internationalement licites ou non, rien ne lui interdit d'y réagir ; simplement, la riposte ne peut constituer une violation d'obligations internationales que si elle répond à une violation du droit international.

À cet égard, le Règlement contient en théorie les garde-fous nécessaires. Ainsi, une règle générale prévoit que « [t]oute action menée au titre du présent règlement est compatible avec le droit international et est mise en œuvre dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union » (art. 1^{er}, § 3). Ces « principes et objectifs » renvoient d'ailleurs, notamment, au respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international (art. 21, §§ 1^{er} et 2 TUE). Les conditions de sélection des mesures de riposte le rappellent : la Commission doit tenir compte de « tout critère pertinent établi par le droit international » (art. 11, § 2, al. 1^{er}, h)).

Ceci interdit à la Commission de décider de mesures de riposte constitutives d'une violation des obligations internationales de l'Union lorsque les actes de coercition ne sont pas eux-mêmes illicites. Pour justifier, au regard du droit international mais aussi du Règlement, des mesures de riposte contraires à ses obligations internationales, la Commission devra démontrer l'existence d'un acte internationalement illicite commis par l'État tiers.

Même lorsque la coercition est une violation du droit international et que les mesures de riposte sont à qualifier de contre-mesures, ces dernières doivent respecter plusieurs conditions pour être licites. Il s'agit, notamment, de ne pas faire usage de la force armée (ce que le Règlement n'autorise pas) et de s'en tenir à une réaction proportionnée. Là aussi, l'article 11, paragraphe 1^{er}, du Règlement prévoit des limites théoriquement suffisantes, en faisant référence à la proportionnalité et en interdisant des mesures de riposte qui dépasseraient le préjudice subi par l'Union³⁶.

Reste évidemment à déterminer si la pratique sera conforme à ces règles.

Quoique très présent dans la doctrine, l'examen du Règlement à l'aune du droit international général perd une part de son intérêt pratique en présence de règles conventionnelles, notamment celles établies par l'OMC.

35. A. NGUYEN, *op. cit.*

36. Voy. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, pp. 158-159, qui font le parallèle entre les conditions fixées par le Règlement et celles applicables en vertu des Articles sur la responsabilité internationale de l'État.

5.2 Le Règlement et le droit de l'OMC

Le droit de l'OMC contient une disposition particulièrement pertinente dans ce contexte : il s'agit de l'article 23 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, intitulé « Renforcement du système multilatéral ». Cet article impose aux membres de l'OMC d'avoir exclusivement recours au mécanisme de règlement des différends géré par cette organisation lorsqu'ils « chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'entrave à la réalisation d'un objectif desdits accords » (art. 23, § 1^{er}, du MRD). Le paragraphe 2 explicite que ceci requiert des membres de l'OMC qu'ils ne déterminent pas avoir subi une violation du droit de l'OMC autrement qu'en recourant à ce mécanisme et qu'ils suivent ses procédures pour déterminer les sanctions à appliquer, ce qui suppose notamment d'obtenir une autorisation de l'Organe de règlement des différends.

Dans le différend au sujet de la « Section 301 » du *US Trade Act*, l'Union européenne a reproché aux États-Unis la présence dans leur droit interne d'une disposition permettant au représentant américain pour le commerce de déterminer que le comportement d'un État étranger porte atteinte aux droits des États-Unis résultant d'un accord commercial, constitue une violation d'un tel accord ou restreint de manière injustifiable le commerce des États-Unis. Le représentant américain peut ensuite prendre des mesures en réponse³⁷. Le groupe spécial constitué à cette occasion a donné une interprétation assez stricte de l'article 23 du MRD (même s'il a finalement considéré que les États-Unis n'avaient pas violé cette disposition, eu égard à certains engagements pris par l'administration américaine) : « lorsqu'ils cherchent à obtenir réparation d'une incompatibilité au regard de l'OMC [...] les Membres doivent avoir recours au système de règlement des différends prévu dans le Mémorandum d'accord à l'exclusion de tout autre système, en particulier un système d'exécution unilatérale des droits et obligations au regard de l'OMC »³⁸. Dans une affaire ultérieure, « le Groupe spécial considère [...] que l'obligation d'avoir recours au Mémorandum d'accord lorsque les Membres “cherch[ent] à obtenir réparation en cas de violation...” couvre tout acte d'un Membre en réponse à ce qu'il considère comme une violation par un autre Membre d'une obligation dans le cadre de l'OMC par lequel le premier Membre tente unilatéralement de rétablir l'équilibre des droits et obligations en cherchant à obtenir le retrait de la mesure incompa-

37. Voy. le résumé proposé par le Groupe spécial WT/DS152/R, 22 décembre 1999, *États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur*, rapport du Groupe spécial, §§ 2.1-2.20.

38. WT/DS152/R, 22 décembre 1999, *États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur*, rapport du Groupe spécial, § 7.43.

tible avec les règles de l'OMC, en cherchant à obtenir une compensation de cet autre Membre ou en suspendant des concessions ou des obligations résultant de l'Accord sur l'OMC en ce qui concerne ce Membre »³⁹.

À la suite de cette affaire, les États-Unis n'ont plus utilisé la Section 301 du *Trade Act*, jusqu'en 2018 où elle fut invoquée de nouveau, ce qui constitue probablement un facteur explicatif de l'initiative européenne⁴⁰.

Peut-on considérer que le Règlement anti-coercition appelle les mêmes critiques ? Cela ne nous semble pas exclu, du moins selon une certaine interprétation du Règlement. On lit par exemple à l'article 5, paragraphe 2, que « le Conseil détermine que le pays tiers est tenu de réparer le préjudice causé à l'Union », ce qui paraît à première vue contraire à l'article 23 MRD. Malgré les précautions qui seront évoquées dans un instant, le schéma général du Règlement reste basé sur une détermination unilatérale par l'Union européenne de l'existence d'une coercition et l'application, tout aussi unilatérale, d'une « mesure de riposte », qui peut le cas échéant s'analyser comme une contre-mesure au sens du droit international.

Cela étant, la coercition ne se situe pas nécessairement dans le domaine des relations commerciales ou économiques, même si c'est souvent le cas. À supposer qu'une coercition prenne la forme d'une mesure concernant le commerce des marchandises ou des services ou la protection des droits intellectuels, elle n'est pas nécessairement contraire aux règles de l'OMC, même si, de nouveau, il est possible que ce soit le cas.

Les rédacteurs du Règlement ont été prudents par rapport à la cohabitation entre le Règlement et les règles de l'OMC. Ceci résulte déjà du préambule, dont le 12^e considérant prête allégeance au droit de l'OMC dans les termes suivants : « Toute action entreprise par l'Union sur la base du présent règlement devrait être compatible avec le droit international, notamment avec le droit international coutumier. Parmi les accords internationaux conclus par l'Union et les États membres, l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la pierre angulaire du système commercial multilatéral fondé sur des règles. Par conséquent, il importe que l'Union continue de soutenir ce système, centré sur l'OMC, et d'utiliser son système de règlement des différends, le cas échéant ». Il s'en déduit que le Règlement n'est pas destiné à remplacer le système de règlement des différends de l'OMC et qu'il ne devrait pas être utilisé d'une manière à le fragiliser.

39. WT/DS301/R, 22 avril 2005, *CE – Mesures affectant le commerce des navires de commerce*, rapport du Groupe spécial, § 7.207.

40. C.-H. Wu, *op. cit.*, p. 307.

Ensuite, comme on l'a déjà montré, le Règlement cherche autant que possible à favoriser un dialogue et une solution amiable. Il n'écarte pas plus les juridictions internationales, puisqu'il prévoit que « la Commission s'efforce d'obtenir la cessation de la coercition économique en saisissant de cette question toute instance internationale compétente » (art. 6, § 2). Si la coercition procède d'une violation du droit de l'OMC, la Commission devra donc saisir l'Organe de règlement des différends, qui établira un groupe spécial. Ceci n'empêche pas que, préalablement, la Commission aura déterminé l'existence d'une coercition, ce qui peut (selon les circonstances de fait) être également une détermination de l'existence d'une violation des règles de l'OMC.

Selon l'article 12, paragraphe 2, alinéa 2, du Règlement, « [l]orsque le pays tiers et l'Union ou l'État membre concerné ont conclu un accord, y compris sur la base d'une proposition de ce pays tiers, visant à soumettre la question à un arbitrage international contraignant par une tierce partie et que ce pays tiers suspend sa coercition économique, la Commission suspend l'application des mesures de riposte de l'Union pendant la durée de la procédure d'arbitrage ». Même si la procédure de règlement des différends de l'OMC n'est pas un arbitrage à proprement parler, on peut raisonnablement interpréter cette disposition comme imposant une suspension de la riposte pendant le déroulement de la procédure de règlement du différend à l'OMC. Le Règlement impose toutefois une seconde condition, à savoir la suspension de la mesure de coercition, ce que le droit de l'OMC n'exige en revanche pas. En droit de l'OMC, ce n'est qu'à partir de la décision de l'ORD approuvant le rapport du groupe spécial et, éventuellement, celui de l'Organe d'appel, que la mise en conformité s'impose. Un maintien des mesures de riposte pendant la procédure de règlement des différends à l'OMC au motif que la coercition se poursuit serait donc conforme au Règlement, mais pourrait poser problème au regard de l'article 23 du MRD.

Face à ces discussions, une solution sûre consisterait à s'en remettre systématiquement au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, chaque fois que la mesure de coercition serait contraire aux règles de cette organisation. Mais, d'une part, ceci ne pourra conduire qu'à l'examen des actes de coercition au regard des règles de l'OMC (et non d'autres normes internationales) et, d'autre part, cette stratégie risque d'être inefficace dans un contexte de « blocage » de l'Organe d'appel de l'OMC. Sans entrer dans une analyse complète, retenons que la non-nomination des membres de l'Organe d'appel depuis plusieurs années a pour conséquence qu'un rapport de groupe spécial peut faire l'objet d'un appel devant une instance inexistante en pratique, ce qui empêche de mener la procédure d'appel, de sorte que la procédure de règlement des différends de l'OMC peut devenir, littéralement, sans fin. Peut-on alors imaginer que la suspension des mesures de riposte pendant la procédure juridictionnelle serait infinie également ?

Enfin, ces questions font resurgir des débats déjà anciens concernant l'interaction entre les règles conventionnelles de l'OMC et le droit international

général. On ne peut les traiter ici en profondeur, mais ils concernent notamment la question de savoir si des mesures commerciales contraires aux obligations découlant du droit de l'OMC peuvent (selon les règles de l'OMC et selon le droit international général) être admises comme contre-mesures en réponse à une violation d'obligations internationales ne dérivant pas des accords de l'OMC, et dans quelle mesure le droit de l'OMC « écarte » l'application du droit international général en matière de sanctions commerciales⁴¹. Sur ce dernier point, il n'est pas douteux qu'une certaine prétention à l'exclusivité résulte du texte du Mémoire d'accord sur le règlement des différends⁴², autant qu'il est certain qu'il n'a jamais été envisagé, et encore moins convenu, que les sanctions prévues par le droit de l'OMC remplacent de manière absolue les contre-mesures qu'autorise le droit international général. Au-delà du débat sur le principe, il ne sera pas nécessairement évident, dans les faits, de déterminer si l'acte de coercition, à supposer qu'il soit illicite en droit international, constitue (seulement) une violation d'une obligation résultant des accords de l'OMC, ou (aussi) une violation d'une obligation internationale trouvant sa source en dehors du droit de l'OMC, dans un contexte où la coercition et le protectionnisme peuvent facilement aller de pair.

Quoi qu'il en soit de l'analyse purement juridique, il est clair que la position de l'UE sur la question de l'exclusivité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC a évolué⁴³.

6 QUESTIONS DE PRINCIPES

Au-delà des questions juridiques évoquées ci-dessus, l'arrivée du Règlement anti-coercition pose diverses questions plus principielles, dont quelques-unes sont brièvement abordées ci-dessous.

6.1 L'Union européenne passe-t-elle à une attitude unilatéraliste ?

Par sa nature, sa raison d'être, ses traités fondateurs, l'Union européenne a toujours été orientée vers le libre-échange et la suppression des obstacles au commerce. Ce qui est au départ une exigence, voire une obsession, en interne se répercute inévitablement sur les relations extérieures, d'autant plus facilement

41. Pour un exposé succinct de la controverse, voy. F. BAETENS et M. BRONCKERS, *op. cit.* ; C.-H. WU, *op. cit.*, pp. 308-309. Pour des développements plus approfondis, T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 164 et s.

42. H. CULOT, *Les sanctions dans le droit de l'Organisation mondiale du commerce*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 562-572.

43. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 169.

d'ailleurs que l'état d'esprit général est globalement favorable au libre-échange et au multilatéralisme, comme on a pu le voir notamment dans les années 1990.

Sur un plan politique, l'Union européenne se départit progressivement de cette attitude fortement ouverte et multilatérale, presque empreinte d'une forme d'angélisme ou de naïveté, après avoir constaté que les États tiers n'ont pas nécessairement la même conception de l'ouverture aux échanges. Par exemple, la communication conjointe de 2019 qualifiant la Chine, entre autres, de « rival systémique »⁴⁴ marque une évolution dans la position européenne à l'égard d'un de ses partenaires commerciaux principaux. À partir de ce constat, il est cohérent de prévoir des mesures de défense contre des actes inamicaux de ce rival. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'adoption du Règlement anti-coercition, qui part aussi de l'idée que, si nécessaire, l'Europe doit compter sur ses propres forces pour se défendre. De ce point de vue, il y a une inflexion vers l'unilatéralisme⁴⁵, qui n'est d'ailleurs pas uniquement européenne⁴⁶, et qui transparait aussi d'autres initiatives destinées à promouvoir les « valeurs » européennes, comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'instrument relatif aux marchés publics internationaux, et d'autres encore⁴⁷.

Cela étant, l'attitude de l'Union européenne n'est pas tout à fait nouvelle, et ne représente pas non plus un changement radical. D'une part, l'Europe a toujours eu des rivaux, économiques ou politiques, y compris parmi les pays avec lesquels elle partage des valeurs et des intérêts stratégiques. Les États-Unis en sont sans doute le meilleur exemple. Ces derniers adoptent plus volontiers des attitudes unilatérales, notamment dans le domaine économique, lorsqu'ils pensent que celles-ci servent mieux leurs intérêts, mais l'Union européenne est, depuis longtemps déjà, dotée d'instruments lui permettant de répondre, le cas échéant unilatéralement, à des agressions économiques.

D'autre part, l'attitude de l'Union européenne dans la sphère commerciale reste marquée par un souhait de coopération multilatérale lorsqu'elle est possible. Par exemple, celle-ci a promu l'instauration du *Multi-Party Interim*

44. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique, JOIN(2019) 5 final, 12 mars 2019, https://commission.europa.eu/document/download/1fedf472-1554-416e-8351-1346f80a4ff8_fr?filename=communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf : « Dans le même temps, la Chine est, dans différents domaines stratégiques, un partenaire de coopération avec lequel l'UE partage des objectifs étroitement intégrés, un partenaire de négociation avec lequel l'UE doit trouver un juste équilibre sur le plan des intérêts, un concurrent économique dans la course à la domination technologique et un rival systémique dans la promotion d'autres modèles de gouvernance ».

45. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 171.

46. Voy. M. PINCHIS-PAULSEN, « Let's Agree to Disagree: A Strategy for Trade-Security », *Journal of International Economic Law*, 2022, p. 532.

47. X. FERNÁNDEZ PONS, *op. cit.*, p. 57.

Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), destiné à combler le vide créé par le blocage de l'Organe d'appel par les États-Unis ; il s'agit là d'une réaction, par une méthode multilatérale, à un comportement visant précisément à bloquer le règlement multilatéral des différends commerciaux. Même dans le Règlement anti-coercition, on constate que les mesures de riposte ne sont prises qu'après avoir tenté une coopération internationale pour lutter à plusieurs contre les actes coercitifs (art. 7). Le Règlement encourage aussi la résolution du litige par des voies autres qu'unilatérales, notamment sa soumission à une procédure d'arbitrage international (art. 6, § 1^{er}, al. 3 ; art. 12, § 2, al. 2 et § 4). L'Union européenne se dote donc d'un instrument unilatéral supplémentaire, ce qui n'est ni inédit ni susceptible d'être interprété comme un rejet des institutions multilatérales.

6.2 Cloisonner ou lier le commerce et les relations internationales ? L'utilisation stratégique de l'interdépendance et les paradoxes de la liberté

Que les États entretiennent des relations, économiques et politiques, et qu'ils aient dès lors des liens d'interdépendance, n'a rien de nouveau en soi, mais cette interdépendance est plus forte en raison de l'intensification des échanges qui découle de la mondialisation⁴⁸. La coercition et l'anti-coercition ne seraient d'ailleurs pas possibles en l'absence de relations (économiques) internationales. Comme l'indique le considérant 6 du Règlement anti-coercition, « L'économie mondiale moderne interconnectée augmente le risque de coercition économique car elle offre aux pays des moyens renforcés pour cette coercition, y compris des moyens hybrides ».

Dans une conception maximaliste du libéralisme économique, on aurait tendance à isoler les rapports économiques des autres questions de relations internationales et, plus généralement, des questions politiques. Des traités commerciaux et des juridictions internationales prévoieraient et maintiendraient ainsi un libre-échange sur le plan économique, en le préservant des vicissitudes de la vie politique. C'est en quelque sorte ce que préconisent les partisans des traités de libre-échange, en soulignant qu'ils contribuent à maintenir le libre-échange face aux pressions politiques (provenant notamment des lobbys des entreprises confrontées à la concurrence des importations) qui le menacent.

En réalité, les relations économiques n'ont jamais été totalement séparées des rapports politiques, même si elles bénéficient, à des degrés variables selon les lieux et les époques, d'une forme d'autonomie par rapport au reste des relations internationales.

48. C.-H. Wu, *op. cit.*, p. 298.

La coercition économique⁴⁹ et le Règlement destiné à y répondre sont deux phénomènes réduisant quelque peu cette autonomie, en ce qu'ils lient des comportements adoptés dans la sphère des relations économiques internationales à des questions qui ne sont pas principalement économiques, mais plutôt de l'ordre de la (géo)politique. Que l'Union européenne fasse un pas dans cette direction est un développement intéressant à observer, car cela dénote un affaiblissement de la croyance européenne en la possibilité d'un ordre économique mondial fondé sur le libre-échange indépendamment des divergences politiques, ainsi qu'une reconnaissance plus réaliste du fait que cette vision de l'ordre économique international n'est pas universellement partagée⁵⁰. Bien entendu, un tel ordre économique n'a jamais existé à l'état pur. Depuis toujours, les affinités ou les intimités politiques, les alliances, les conflits ou les opportunités géostratégiques influencent les relations commerciales, les accords et les obstacles.

L'Union européenne n'a certainement pas non plus renoncé à l'objectif d'établir ou de maintenir une économie internationale très ouverte. Cet objectif est cependant confronté à des limites. D'une part, la liberté ne se déploie pas uniquement dans la sphère économique, et il peut parfois sembler préférable de restreindre la liberté du commerce et de l'investissement pour préserver ou restaurer une liberté d'action dans des domaines politiques ou stratégiques. Aussi, pour préserver son espace de liberté et celui de ses États membres face à des pressions étrangères, l'Union européenne est-elle prête à restreindre le libre-échange, même si l'on comprend qu'elle préférerait ne pas devoir recourir à cette méthode. D'autre part, la liberté économique n'est pas un état naturel, et elle a tendance à disparaître si elle n'est pas activement entretenue. De ce point de vue, et c'est un paradoxe qu'on rencontre aussi dans d'autres domaines, il faut parfois accepter une restriction temporaire ou limitée de la liberté pour qu'elle subsiste à plus long terme. Tout ceci pose évidemment la question de la légitimité à la fois des objectifs poursuivis et des moyens utilisés, car on sent bien à quel point l'instrument anti-coercition peut aussi, comme toute mesure intrinsèquement protectionniste justifiée ou non, être détourné ou utilisé au bénéfice de forces et d'intérêts particuliers. À nouveau, le Règlement contient des garde-fous essentiels ; c'est en scrutant son application dans des cas concrets qu'on pourra apprécier dans quelle mesure l'utilisation qui en est faite sert l'objectif poursuivi.

6.3 Les mesures de riposte resteront-elles de simples menaces ou les appliquera-t-on ?

Dans le meilleur des mondes, les sanctions ne sont pas appliquées car la menace est suffisamment dissuasive pour qu'aucun sujet n'adopte le comportement

49. Pour une analyse des récentes « mesures motivées politiquement », qui n'émanent pas que de la Chine et qui ne visent pas que l'UE, voy. Y.-S. LEE, *op. cit.*, pp. 405-428.

50. Voy. T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, p. 145.

indésiré⁵¹. Pour que cette menace soit plausible, et donc efficace, il faut que tous puissent croire que les sanctions seront effectivement mises en œuvre à l'encontre de celui qui commettrait néanmoins l'infraction. Ainsi, les sanctions doivent être suffisamment sévères pour représenter une dissuasion effective⁵², sans toutefois comporter de tels inconvénients pour celui qui sanctionne qu'on puisse anticiper qu'il hésitera à les mettre en œuvre. C'est là le paradoxe bien connu de la dissuasion.

De ce point de vue, le Règlement anti-coercition, à force d'insister sur la négociation avec l'auteur de la coercition, la proportionnalité des mesures, la suspension et la cessation des mesures de riposte dès que l'auteur montre une forme de bonne volonté, laisse peut-être trop paraître le souhait de l'Union européenne d'en faire un usage aussi restreint que possible, surtout à l'égard des États puissants⁵³. Ceci est renforcé par l'attention portée à la minimisation des dommages que les sanctions infligent aux acteurs économiques européens, montrant aussi que, si certaines entreprises européennes pourraient être favorables à l'imposition de mesures de riposte, d'autres s'y opposeront vigoureusement.

Cette réticence affichée réduit la force dissuasive du Règlement. Est-il pour autant purement symbolique ? Seul l'avenir répondra avec certitude à cette question, mais au minimum la possibilité que des mesures anti-coercition soient imposées deviendra un élément de la réflexion stratégique de celui qui envisage ou pratique la coercition. Sans doute cet élément restera-t-il insuffisant pour déterminer son comportement, d'autant que les États visés font partie des plus puissants de la planète. Il s'ajoute néanmoins à l'arsenal européen.

6.4 Qui protège-t-on et qui subit les effets des sanctions ?

La question des compensations

Le Règlement n'aborde guère les questions redistributives, alors qu'elles sont pourtant cruciales pour l'utilisation juste et efficace du mécanisme.

La coercition entraîne des dommages économiques, supportés par certaines entreprises individuelles ou par certains secteurs définis de notre économie. Le Règlement en tient compte puisque les mesures de riposte doivent être élaborées en tenant compte notamment de « la capacité à dédommager les opérateurs économiques de l'Union qui sont affectés par la coercition économique » (art. 11, § 2, d)). De même, ces mesures doivent prévenir ou réduire « au minimum [l]es incidences négatives sur i) les acteurs de l'Union affectés par les mesures de riposte de l'Union [...] » (art. 11, § 2, b)).

51. C. GIJS et B. MOENS, « EU puts trade weapon on the table. Will it shoot? », *Politico*, 30 mars 2023.

52. M. DUCHÂTEL, *op. cit.*

53. C.-H. WU, *op. cit.*, p. 313.

Le Règlement reconnaît ainsi l'existence d'effets dommageables, au moins potentiels, sur les acteurs économiques européens. Il ne prévoit cependant aucune forme de compensation ou de dédommagement pour ces acteurs. La question a pourtant été discutée lors de la préparation du texte, sans être retenue⁵⁴, et le 14^e considérant évoque la possibilité d'une compensation des opérateurs lésés : « Si l'Union obtient réparation du préjudice causé aux opérateurs de l'Union, elle peut, le cas échéant et dans la mesure du possible, envisager de transférer cette indemnisation aux opérateurs de l'Union qui ont subi des pertes du fait de la coercition économique. » Cependant, aucun article du Règlement n'impose un tel transfert ni même n'explique comment il serait effectué le cas échéant. Le Règlement n'accorde ainsi aucun droit aux opérateurs économiques et aux États membres victimes de coercition de recevoir une compensation, ce qui est aussi une manière de ne pas les inciter à adopter des comportements « imprudents »⁵⁵.

On comprend qu'accorder une telle compensation – vraisemblablement à charge du budget européen – constituerait un frein supplémentaire à la décision d'appliquer des mesures de riposte. On se souvient aussi de l'arrêt FIAMM de la Cour de justice de l'Union européenne qui, sur la question de savoir si les entreprises touchées par des sanctions commerciales appliquées conformément au droit de l'OMC pouvaient demander une indemnisation à l'Union, a rappelé à la fois que rien n'interdit au législateur européen de prévoir une forme de compensation au profit de ces acteurs (§ 181) et qu'« un opérateur dont l'activité tient notamment dans l'exportation vers les marchés d'États tiers doit notamment avoir conscience du fait que la position commerciale dont il dispose à un moment donné peut se trouver affectée et modifiée par diverses circonstances » (§ 186)⁵⁶, dont des sanctions commerciales (en l'espèce celles imposées par les États-Unis à la suite du non-respect par l'Union européenne de ses obligations découlant du droit de l'OMC).

Or, malgré les difficultés qui surgiraient inévitablement dans la mise en œuvre, une telle compensation pourrait se justifier sur le plan de l'équité ou de l'efficacité. Si l'Union européenne dans son ensemble, décide d'imposer des mesures de riposte pour des motifs tenant en définitive à la préservation de sa liberté d'action, donc à l'intérêt général, il serait cohérent que le coût en soit supporté par tous les citoyens européens, et non par quelques entreprises, par un secteur économique déterminé ou par une quelconque sous-catégorie d'acteurs

54. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*, 8 décembre 2021, COM(2021) 775 final, *Explanatory Memorandum*, pp. 4-5 ; C.-H. Wu, *op. cit.*, pp. 303-304.

55. M. DUCHÂTEL, *op. cit.*

56. C.J.C.E. (gde ch.), *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a. c. Conseil et Commission*, arrêt du 9 septembre 2008, C-120/06 P et C-121/06 P, *Rec.*, 2008, pp. I-06513, ECLI:EU:C:2008:476.

économiques. La solidarité avec celui qui subit des mesures de coercition peut aussi réduire les effets de celles-ci⁵⁷.

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que tant les mesures de coercition que les mesures de riposte peuvent aussi profiter à certains acteurs économiques, ce qui n'est pas davantage justifié. L'idée, initialement proposée par la Commission, d'accorder aux acteurs économiques européens des dommages et intérêts à charge des personnes liées à l'État tiers⁵⁸, a été abandonnée au cours du processus législatif.

Cette question n'est pas spécifique au Règlement anti-coercition ; elle se pose de manière plus ou moins analogue dans les différents cas de sanctions économiques, notamment celles autorisées par l'OMC.

6.5 Comment favoriser la solidarité européenne tout en évitant les comportements imprudents ?

Enfin, le Règlement fait face au problème, également bien connu, de l'aléa moral. D'une part, ce Règlement doit servir à renforcer la solidarité européenne en mettant la force économique de l'Union au service d'une défense plus efficace, non seulement de ses intérêts et de ses valeurs, mais aussi de ceux de ses États membres⁵⁹ et, indirectement, de son économie et de ses citoyens. D'autre part, il faut éviter qu'en comptant sur cette solidarité, certains adoptent des comportements imprudents, offensifs, voire en porte-à-faux avec la politique extérieure de l'Union.

De cela non plus, il n'est pas question dans le Règlement. La mesure de coercition est définie uniquement en fonction de l'attitude du pays tiers (art. 2), sans tenir compte de la question de savoir si elle constitue elle-même une réaction à une provocation ou à un acte inamical (et, le cas échéant, lequel et de quelle nature) de la victime européenne.

57. Pour une discussion des compensations et des moyens de limiter les effets de la coercition, voy. L. DE PULFORD, « Europe and Economic Coercion: Compensation and Solidarity », <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europe-and-economic-coercion-compensation-and-solidarity>, 2 décembre 2022 ; L. PATEY, « Hope for the Best, Prepare for the Worst: How the European Union Can Address China's Economic Coercion », <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/hope-best-prepare-worst-how-european-union-can-address-chinas-economic-coercion>, 2 décembre 2022.

58. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*, 8 décembre 2021, COM(2021) 775 final, art. 8, § 1^{er}, b.

59. Indépendamment des questions politiques ou économiques, ce recours à la riposte collective contre une coercition qui pourrait ne viser qu'un seul État membre (ou certains seulement) pose aussi des questions en droit international : T. RUYS et F. R. SILVESTRE, *op. cit.*, pp. 162-163.

Bien entendu, d'autres mécanismes de droit européen ou de politique européenne ont pour objectif d'aligner, dans une certaine mesure, les positions des États membres vis-à-vis des États tiers, et devraient ainsi prévenir, dans une certaine mesure également, les initiatives d'États membres qui seraient contraires aux positions de l'Union dans son ensemble. On sait, par expérience, que l'alignement n'est pas toujours parfait, ce qui est aussi compréhensible si l'on est attaché au maintien d'une marge de manœuvre nationale et à l'application du principe de subsidiarité. Il n'empêche que le lien n'est pas fait entre le comportement d'un État membre et la légitimité de l'utilisation du Règlement anti-coercition pour le défendre contre les réactions d'un État tiers à ce comportement. Il faut probablement comprendre que ce cas de figure sera géré au moyen de la marge de discrétion dont la Commission et le Conseil disposent dans la détermination de l'existence d'un acte de coercition, voire dans celle reconnue à la Commission pour l'imposition et le choix des mesures de riposte.

7 CONCLUSION

Après avoir présenté le contexte et le contenu du Règlement anti-coercition, cet article a proposé quelques réflexions juridiques sur sa compatibilité avec le droit des contre-mesures et le droit de l'OMC. Indéniablement, ces règles internationales limitent l'utilisation de l'instrument anti-coercition.

Cet article a aussi évoqué des questions de principe que ce nouvel instrument soulève, quant à l'attitude de l'Union européenne face au libre-échange et à la manière dont elle envisage ses relations avec ses partenaires et rivaux. Certains points faibles ont été abordés. Le Règlement est fondé sur la dissuasion, mais celle-ci ne sera pas pleinement efficace car du texte même, et des débats qui ont entouré son adoption, transparaît une réticence à le mettre en œuvre. Il n'aborde pas non plus les questions de redistribution, c'est-à-dire l'indemnisation des victimes de la coercition et des mesures de riposte et la contribution des bénéficiaires éventuels de l'une et des autres. Enfin, le problème de l'aléa moral se situe aussi au cœur du Règlement, qui doit à la fois renforcer la solidarité européenne et éviter que la protection qu'il offre ne conduise à adopter des comportements imprudents.

L'adoption du Règlement anti-coercition comporte certes une portée symbolique : l'Union veut donner d'elle-même l'image d'un acteur plus vigilant et mieux armé face à certains dangers de l'ouverture et de l'interdépendance. Elle entend faire passer ce message aux puissants de l'économie mondiale, et peut-être aussi à ses propres citoyens. Quant à l'application concrète, c'est en définitive la pratique qui montrera dans quelle mesure le Règlement permet

d'atteindre les objectifs qu'il se fixe, sans oublier qu'il n'est qu'un élément parmi d'autres techniques juridiques, politiques et économiques dont seule l'utilisation combinée peut produire un résultat significatif.

**ABSTRACT: THE ANTI-COERCION INSTRUMENT.
A FIRST ANALYSIS OF THE REGULATION RELATING
TO THE PROTECTION OF THE UNION AND ITS MEMBER
STATES AGAINST ECONOMIC COERCION**

Regulation (EU) 2023/2675 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries adds an "anti-coercion instrument" to the European Union's trade arsenal, enabling it to react to acts of economic coercion committed against the Union and its Member States, possibly through the intermediary of companies established there. This Regulation is one indication, among others, of a change in the EU's attitude to economic globalisation and free trade. Without abandoning its ideals, the EU is adopting a less naïve attitude towards the major economic powers that are both its partners and its rivals. This article sets out the objectives of the Regulation and the dangers that had to be considered when it was drawn up. It points out that the Regulation is not an isolated initiative, but that other instruments already exist within the Union's legal order to react against aggressive acts in economic matters. The article then presents the main provisions of the Anti-Coercion Regulation, discussing the definition it adopts of economic coercion, which also defines its scope, the procedure to be followed in determining the existence of coercion and the response to be addressed (which also raises the question of the division of competences between EU bodies in this area), the choice of response measures, respect for proportionality in the response to coercion, and the mechanisms established to prevent, if possible, an escalation of sanctions.

The article then looks at the difficulties that the Regulation may pose in terms of public international law, in particular the law of countermeasures, and WTO law, in particular the exclusivity that the WTO would like to see recognised for its dispute settlement mechanism and the ban on unilateralism that it intends to impose. Finally, we examine a number of issues that relate to the principles and the evolution of the EU's position on globalisation. The Anti-Coercion Regulation represents a shift towards unilateralism, although its scope should not be exaggerated. It also implies, to a certain extent, abandoning the isolation of economic issues from geopolitical ones. Certain weaknesses are also addressed. The Regulation is based on deterrence, but the text reveals a reluctance to implement it. Nor does it address issues of redistribution, i.e. compensation for

victims of coercion and response measures and the contribution of potential beneficiaries of both. Finally, the problem of moral hazard is also at the heart of the Regulation, which must both strengthen European solidarity and prevent that the protection it offers be used to adopt imprudent behaviour.

Mots-clés : coercion économique, mesures anti-coercition, instrument anti-coercition (IAC), règlement (UE) 2023/2675

Keywords: economic coercion, anti-coercion measures, anti-coercion instrument (ACI), regulation (EU) 2023/2675