

Recueil Dalloz 2022 p.1076

Loi américaine (embargo contre l'Iran) : effets de l'application extraterritoriale

**Arrêt rendu par Cour de justice de l'Union européenne
gde ch.**

21-12-2021

n° C-124/20

Sommaire :

L'article 5, premier alinéa, du règlement CE 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, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2014, ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100 de la Commission, du 6 juin 2018, lequel modifie l'annexe du règlement CE 2271/96, doit être interprété en ce sens qu'il interdit aux personnes visées à l'article 11 du règlement CE 2271/96, tel que modifié, de se conformer aux prescriptions ou aux interdictions prévues par les lois citées à l'annexe de ce règlement, même en l'absence d'instruction des autorités administratives ou judiciaires des pays tiers qui ont adopté ces lois et visant à en assurer le respect.

L'article 5, premier alinéa, du règlement CE 2271/96, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une personne visée à l'article 11 de ce règlement, tel que modifié, qui ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, tel que modifié, puisse résilier les contrats conclus avec une personne figurant sur la « liste des ressortissants nationaux expressément identifiés et des personnes dont les avoirs sont bloqués » (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons List*), sans accompagner une telle résiliation d'une motivation. Néanmoins, l'article 5, premier alinéa, du même règlement, tel que modifié, exige que, dans le cadre d'un procès civil portant sur la prétendue violation de l'interdiction posée à cette disposition, lorsque l'ensemble des éléments de preuve dont dispose la juridiction nationale tendent à indiquer à première vue qu'une personne visée à l'article 11 du règlement CE 2271/96, tel que modifié, s'est conformée, sans disposer d'une autorisation à cet égard, aux lois citées à l'annexe de ce règlement, tel que modifié, c'est à cette même personne qu'il appartient d'établir à suffisance de droit que son comportement ne visait pas à se conformer auxdites lois.

Le règlement CE 2271/96, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100, en particulier ses articles 5 et 9, lu à la lumière de l'article 16 et de l'article 52, § 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une résiliation de contrats effectuée par une personne visée à l'article 11 de ce règlement, tel que modifié, pour se conformer aux prescriptions ou aux interdictions fondées sur les lois citées à l'annexe dudit règlement, tel que modifié, alors qu'elle ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, du même règlement, tel que modifié, soit annulée, pour autant que cette annulation n'entraîne pas des effets disproportionnés pour cette personne au regard des objectifs du règlement CE 2271/96, tel que modifié, consistant à protéger l'ordre juridique établi ainsi que les intérêts de l'Union européenne en général. Doit être mise en balance, dans cet examen de proportionnalité, la poursuite de ces objectifs, servie par l'annulation d'une résiliation contractuelle méconnaissant l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, de ce règlement, tel que modifié, et la probabilité que la personne concernée soit exposée à des pertes économiques ainsi que l'ampleur de celles-ci au cas où cette personne ne pourrait mettre fin à ses relations commerciales avec une personne figurant sur la liste des personnes visées par les sanctions secondaires en cause découlant des lois citées à l'annexe dudit règlement, tel que modifié.

Texte intégral :

LA COUR DE JUSTICE :

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 5 du règlement CE 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 1996, L 309, P. 1), tel que modifié par le règlement UE 37/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2014 (JO 2014, L 18, P. 1), ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100 de la Commission, du 6 juin 2018 (JO 2018, L 199 I, P. 1), lequel modifie l'annexe du règlement CE 2271/96 (ci-après le « règlement 2271/96 »).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Bank Melli Iran (ci-après « BMI ») à Telekom Deutschland GmbH (ci-après « Telekom ») au sujet de la validité de la résiliation des contrats conclus entre ces deux sociétés et portant sur la fourniture de services de télécommunication par Telekom après que BMI a été inscrite sur une liste de personnes visées par un régime de sanctions institué par les États-Unis d'Amérique en relation avec le programme nucléaire de l'Iran, empêchant notamment que des relations commerciales soient entretenues, en dehors du territoire des États-Unis, avec lesdites personnes (ci-après les « sanctions secondaires »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement 2271/96

3. Les premier à sixième considérants du règlement 2271/96 énoncent :

- « considérant que [l'Union européenne] a notamment pour objectif de contribuer au développement harmonieux du commerce mondial et à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ;

- considérant que [l'Union] s'efforce de réaliser, dans la plus large mesure possible, l'objectif de libre circulation des capitaux entre États membres et pays tiers, et notamment la suppression de toute restriction aux investissements directs, y compris les investissements immobiliers, à l'établissement, à la prestation de services financiers ou à l'admission de titres sur les marchés des capitaux ;

- considérant qu'un pays tiers a promulgué certaines lois, certains règlements et certains autres instruments législatifs visant à réglementer les activités de personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres ;

- considérant que, par leur application extraterritoriale, ces lois, règlements et autres instruments législatifs violent le droit international et empêchent la réalisation des objectifs précités ;

- considérant que ces lois, règlements et autres instruments législatifs, ainsi que les actions fondées sur eux ou en découlant, affectent ou sont susceptibles d'affecter l'ordre juridique établi et lèsent les intérêts de [l'Union] et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du traité [FUE] ;

- considérant que, dans ces circonstances exceptionnelles, il est nécessaire d'entreprendre une action au niveau de [l'Union] afin de protéger l'ordre juridique établi, ainsi que les intérêts de [l'Union] et ceux desdites personnes physiques ou morales, notamment en éliminant, en neutralisant, en bloquant ou en contrecarrant de toute autre manière

les effets de la législation étrangère en cause ».

4. L'article 1^{er}, premier alinéa, de ce règlement dispose :

« Le présent règlement a pour but d'assurer une protection contre l'application extraterritoriale des lois citées en annexe, y compris les règlements et autres instruments législatifs, et contre les actions fondées sur elles ou en découlant, ainsi que d'en contrecarrer les effets, lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes visées à l'article 11 qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre [l'Union] et des pays tiers ».

5. L'article 4 dudit règlement prévoit :

« Aucune décision d'une juridiction ou d'une autorité administrative extérieure à [l'Union] qui donne effet, directement ou indirectement, aux lois citées en annexe ou aux actions fondées sur elles ou en découlant n'est reconnue ou rendue exécutoire de quelque manière que ce soit ».

6. Aux termes de l'article 5 du même règlement :

« Aucune personne visée à l'article 11 ne se conforme, directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois citées en annexe ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant.

Selon les procédures prévues aux articles 7 et 8, une personne peut être autorisée à se conformer entièrement ou partiellement auxdites prescriptions ou interdictions dans la mesure où le non-respect de celles-ci léserait gravement ses intérêts ou ceux de [l'Union]. Les critères pour l'application de la présente disposition sont fixés selon la procédure prévue à l'article 8. Lorsqu'il existe des éléments de preuve suffisants pour établir que le non-respect desdites prescriptions ou interdictions causerait un dommage grave à une personne physique ou morale, la Commission [européenne] soumet promptement au comité visé à l'article 8 un projet des mesures appropriées à prendre au titre du présent règlement ».

7. L'article 6, premier et deuxième alinéas, du règlement 2271/96 dispose :

« Toute personne visée à l'article 11 qui exerce une activité visée à l'article 1^{er} a le droit de recouvrer les indemnités, y compris les frais de justice, dues pour tout dommage qui lui a été causé du fait de l'application des lois citées en annexe ou des actions fondées sur elles ou en découlant.

Ce recouvrement peut se faire sur la personne physique ou morale ou toute autre entité qui a causé le dommage ou toute personne agissant en son nom ou en qualité d'intermédiaire ».

8. L'article 7, sous *b)* et *d)*, de ce règlement prévoit :

« Aux fins de l'application du présent règlement, la Commission :

[...]

b) accorde les autorisations dans les conditions énoncées à l'article 5 et, lorsqu'elle fixe les délais impartis au comité pour rendre son avis, tient pleinement compte des délais à respecter par les personnes qui doivent faire l'objet d'une autorisation ;

[...]

d) publiée au *Journal officiel [de l'Union européenne]* un avis concernant les décisions juridictionnelles ou administratives auxquelles s'appliquent les articles 4 et 6 ».

9. Aux termes de l'article 8 dudit règlement :

« 1. Aux fins de l'application de l'article 7, point *b*), la Commission est assistée par le comité de la législation extraterritoriale. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée au paragraphe 2 du présent article. Ledit comité est un comité au sens du règlement UE 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO 2011, L 55, p. 13)].

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement [182/2011] s'applique ».

10. L'article 9 du règlement 2271/96 dispose :

« Chaque État membre détermine les sanctions à imposer en cas d'infraction à toute disposition pertinente du présent règlement. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives ».

11. Aux termes de l'article 11 du règlement 2271/96 :

« Le présent règlement s'applique à :

- 1) toute personne physique qui réside dans [l'Union] et qui est un ressortissant d'un État membre ;
- 2) toute personne morale constituée en société dans [l'Union] ;
- 3) toute personne physique ou morale visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement CEE 4055/86 [du Conseil, du 22 décembre 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (JO 1986, L 378, p. 1)] ;
- 4) toute autre personne physique qui réside dans [l'Union], à moins que cette personne ne se trouve dans le pays dont elle est un ressortissant ;
- 5) toute autre personne physique se trouvant dans [l'Union], y compris dans ses eaux territoriales et son espace aérien ou à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction ou du contrôle d'un État membre, et agissant à titre professionnel ».

12. Dans sa partie relative aux États-Unis, l'annexe du règlement 2271/96, intitulée « Lois, règlements et autres instruments législatifs », est libellée comme suit :

« [...]

4. "Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012"

Dispositions dont le respect est exigé :

i) ne pas fournir sciemment de soutien important, y compris par la facilitation d'opérations financières conséquentes, ni de biens ou services substantiels, à certaines personnes exerçant une activité dans les secteurs portuaires, de l'énergie, du transport maritime ou de la construction navale en Iran ou au nom de celles-ci, ni à toute personne iranienne figurant dans la liste des ressortissants nationaux expressément identifiés et des personnes bloquées ou au nom de celles-ci ;

ii) ne pas se livrer sciemment avec l'Iran au commerce de biens et de services substantiels utilisés en lien avec les secteurs de l'énergie, du transport maritime ou de la construction navale iraniens ;

iii) ne pas acquérir sciemment de pétrole ni de produits pétroliers en provenance d'Iran ni effectuer de transactions financières en rapport avec ceux-ci, dans des circonstances spécifiques ;

iv) ne pas effectuer ni faciliter sciemment de transactions pour le commerce de gaz naturel à destination ou en provenance d'Iran (s'applique aux institutions financières étrangères) ;

v) ne pas se livrer sciemment au commerce avec l'Iran de métaux précieux, de graphite, de métaux bruts ou semi-finis, ou de logiciels susceptibles d'être utilisés dans des secteurs spécifiques ou avec la participation de certaines personnes ; ni faciliter sciemment toute transaction financière substantielle en lien avec ledit commerce ;

vi) ne pas fournir sciemment de services de souscription de titres, d'assurance et de réassurance liés à des activités spécifiques, y compris, entre autres, celles visées aux points i) et ii) ci-dessus, ou à des catégories de personnes spécifiques ;

[...] ».

Le règlement délégué 2018/1100

13. Le considérant 4 du règlement délégué 2018/1100 énonce :

« Le 8 mai 2018, les États-Unis ont annoncé qu'ils ne renonçaient plus à appliquer leurs mesures restrictives nationales à l'égard de l'Iran. Certaines de ces mesures sont d'application extraterritoriale et lèsent les intérêts de l'Union et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du traité [FUE] ».

Le règlement d'exécution UE 2018/1101

14. L'article 4 du règlement d'exécution UE 2018/1101 de la Commission, du 3 août 2018, établissant les critères pour l'application de l'article 5, [second] alinéa, du règlement 2271/96 (JO 2018, L 199 I, p. 7), prévoit :

« Pour apprécier si un dommage grave serait causé aux intérêts protégés visés à l'article 5, [second] alinéa, du règlement [2271/96], la Commission tient notamment compte des critères non-cumulatifs suivants, selon le cas :

a) la probabilité que l'intérêt protégé soit spécifiquement menacé, eu égard au contexte, à la nature et à l'origine du dommage causé à l'intérêt protégé ;

b) l'existence d'une enquête administrative ou judiciaire en cours contre [la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement] menée par le pays tiers qui est à l'origine de la législation extraterritoriale visée, ou d'un accord de règlement préalable avec ce pays tiers ;

- c) l'existence d'un lien substantiel avec le pays tiers qui est à l'origine de la législation extraterritoriale visée ou des actions ultérieures ; il peut s'agir, notamment, de la possession de sociétés mères ou de filiales par [la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement], ou de la participation de personnes physiques ou morales soumises au premier chef à la juridiction du pays tiers qui est à l'origine de la législation extraterritoriale visée ou des actions ultérieures ;
- d) le fait que des mesures pourraient être raisonnablement prises par [la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement] pour éviter ou atténuer le dommage ;
- e) les effets négatifs sur l'exercice de l'activité économique et, en particulier, la probabilité que [la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement] subisse des pertes économiques importantes, pouvant par exemple menacer sa viabilité ou entraîner un risque grave de faillite ;
- f) la probabilité que l'activité [de la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement] soit rendue excessivement difficile, en raison de la perte d'intrants ou de ressources essentiels ne pouvant être raisonnablement remplacés ;
- g) la probabilité que la jouissance de ses droits individuels par [la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement] soit notablement entravée ;
- h) l'existence d'une menace pour la sûreté, la sécurité, la protection de la vie et de la santé humaines et la protection de l'environnement ;
- i) l'existence d'une menace pour la capacité de l'Union de mener à bien ses actions humanitaires, de développement et commerciales ou pour les aspects extérieurs de ses politiques intérieures ;
- j) la sécurité de l'approvisionnement en biens ou services stratégiques au sein ou à destination de l'Union ou d'un État membre et l'incidence qu'aurait une réduction ou une interruption de cet approvisionnement ;
- k) les conséquences pour le marché intérieur du point de vue de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ainsi que pour la stabilité financière et économique ou les infrastructures essentielles de l'Union ;
- l) les effets systémiques du dommage, et en particulier ses retombées dans d'autres secteurs ;
- m) les répercussions sur le marché du travail d'un ou de plusieurs États membres et leurs effets transfrontières au sein de l'Union ;
- n) et tout autre facteur pertinent ».

Le droit allemand

15. L'article 134 du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil) prévoit :

« Tout acte juridique contraire à une interdiction légale est nul à moins que la loi n'en dispose autrement ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16. BMI, qui dispose d'une succursale en Allemagne, est une banque iranienne détenue par l'État iranien. Elle a conclu avec Telekom, qui est une filiale de Deutsche Telekom AG dont le siège est situé en Allemagne et dont environ la moitié du chiffre d'affaires provient de son activité aux États-Unis, plusieurs contrats en vue de la fourniture de services de télécommunications.

17. Les parties au litige au principal sont liées par un contrat cadre qui autorise BMI à regrouper dans le cadre d'un même contrat toutes les connexions téléphoniques et internet concernant son entreprise dans ses différents lieux d'implantation en Allemagne. Dans le cadre des différents contrats conclus entre ces parties, Telekom a fourni à BMI plusieurs services de télécommunications, lesquels ont toujours été payés par BMI dans les délais. Les services prévus par ces contrats sont essentiels à la communication interne et externe de BMI en Allemagne. Selon la juridiction de renvoi, sans ces services, BMI ne peut pas participer aux relations commerciales à travers son établissement situé en Allemagne.

18. En 2018, les États-Unis se sont retirés de l'accord sur le nucléaire iranien, signé à Vienne le 14 juillet 2015, qui a pour objet de contrôler le programme nucléaire iranien et de faire lever les sanctions économiques qui touchaient l'Iran. Par conséquent, à compter du 5 novembre 2018, les États-Unis ont de nouveau imposé, notamment, des sanctions secondaires à l'Iran.

19. Ces sanctions concernent les personnes visées par la « liste des ressortissants nationaux expressément identifiés et des personnes dont les avoirs sont bloqués » (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (ci-après la « liste SDN »), établie par l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) [Office de contrôle des avoirs étrangers (OFAC), États-Unis], sur laquelle figure BMI. En vertu desdites sanctions, il est interdit à toute personne d'entretenir, en dehors du territoire des États-Unis, des relations commerciales avec une personne ou une entité figurant sur la liste SDN.

20. Le 16 novembre 2018, Telekom a notifié à BMI la résiliation de l'ensemble des contrats la liant à celle-ci, avec effet immédiat, et a procédé de la même manière avec au moins quatre autres sociétés ayant des liens avec l'Iran, figurant sur la liste SDN et ayant leur siège en Allemagne.

21. Dans le cadre de l'une des procédures en référé engagées par BMI devant les juridictions allemandes, le Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg, Allemagne) a enjoint à Telekom, par un arrêt du 28 novembre 2018, d'exécuter les contrats en cours jusqu'à l'expiration des délais de résiliation ordinaire prévus à ces contrats, lesquels expiraient entre le 25 janvier 2019 et le 7 janvier 2021.

22. Le 11 décembre 2018, Telekom a de nouveau notifié à BMI la résiliation de l'ensemble de ces contrats, et ce « dans les meilleurs délais ». Cette résiliation n'était accompagnée d'aucune motivation.

23. BMI a dès lors introduit un recours devant le Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg) aux fins d'ordonner à Telekom de laisser activées toutes les connexions téléphoniques et Internet convenues contractuellement.

24. Cette juridiction a condamné Telekom à exécuter les contrats en cause au principal jusqu'à l'expiration des délais de résiliation ordinaires et a rejeté ledit recours pour le surplus. Elle a jugé que la résiliation ordinaire par Telekom desdits contrats était conforme à l'article 5 du règlement 2271/96.

25. BMI a interjeté appel du jugement du Landgericht Hamburg (tribunal régional de Hambourg) devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir que la résiliation des contrats en cause au principal n'était pas conforme à l'article 5 du

règlement 2271/96. BMI prétend que cette résiliation est exclusivement motivée par la volonté de Telekom de se conformer aux sanctions secondaires adoptées par les États-Unis.

26. La juridiction de renvoi précise, en premier lieu, que BMI n'a pas fait valoir que la résiliation des contrats en cause au principal par Telekom faisait suite à des instructions, directes ou indirectes, des autorités administratives ou judiciaires des États-Unis. Or, par un arrêt du 7 février 2020, l'Oberlandesgericht Köln (tribunal régional supérieur de Cologne, Allemagne) aurait jugé que, dans une telle situation, l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 n'était pas applicable.

27. Toutefois, selon la juridiction de renvoi, la seule existence desdites sanctions secondaires suffit pour que s'applique l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, dès lors qu'aucune mesure ne permettrait de mettre en oeuvre, de manière effective, l'interdiction prévue à cette disposition.

28. En deuxième lieu, il ressort de la décision de renvoi que Telekom, en s'appuyant sur le point 5 de la note d'orientation de la Commission, intitulée « Questions/réponses : adoption de l'actualisation de la loi de blocage », du 7 août 2018 (JO 2018, C 277 I, p. 4), soutient que l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 lui laisse la liberté entrepreneuriale de mettre un terme à tout moment aux contrats conclus avec BMI pour n'importe quel motif, ainsi que l'auraient jugé certaines juridictions allemandes, notamment l'Oberlandesgericht Köln (tribunal régional supérieur de Cologne) qui, par une ordonnance du 1^{er} octobre 2019, aurait affirmé qu'il était possible de mettre fin à un contrat pour des « motifs en lien avec la politique extérieure des États-Unis ».

29. La juridiction de renvoi est d'avis que la résiliation de contrats ne méconnaît pas l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 dès lors qu'elle est motivée par des raisons purement économiques, sans lien concret avec des sanctions imposées par des pays tiers. En conséquence, Telekom devrait à titre exceptionnel justifier des motifs de la résiliation des contrats en cause au principal et en tout état de cause exposer, voire, le cas échéant, démontrer que la décision de mettre un terme à ces contrats n'a pas été prise par crainte d'éventuelles répercussions négatives pour Telekom sur le marché américain.

30. En troisième lieu, la juridiction de renvoi relève qu'il découle de l'article 134 du code civil qu'une résiliation de contrats qui méconnaît l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 est dénuée d'effet juridique. En outre, en vertu du droit allemand, toute violation de cet article 5, premier alinéa, serait constitutive d'une infraction administrative et passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 €.

31. Compte tenu du risque de dommages économiques pour Telekom, qui appartient à un groupe dont la moitié du chiffre d'affaires environ provient de son activité aux États-Unis, il pourrait être considéré comme étant contraire au principe de proportionnalité, prévu à l'article 9 du règlement 2271/96, d'imposer une amende à cette société et en outre d'exiger d'elle qu'elle poursuive l'exécution des contrats conclus avec BMI, ce d'autant que ce règlement n'a pas directement pour objet de protéger les intérêts de cette dernière.

32. En quatrième lieu, la juridiction de renvoi souligne que, selon son préambule, le règlement 2271/96 vise à protéger les opérateurs économiques de l'Union.

33. Cependant, elle estime que le risque de dommages économiques n'est pas suffisamment compensé ni par le droit à réparation prévu à l'article 6 de ce règlement ni par la délivrance éventuelle de l'autorisation de se conformer aux sanctions prévue à l'article 5, second alinéa, dudit règlement. En effet, compte tenu de l'objectif poursuivi par le même règlement qui est de prévenir l'application de sanctions secondaires aux opérateurs économiques de l'Union, cette autorisation serait délivrée de manière plutôt restrictive. En conséquence, le seul risque de pertes économiques ne suffirait pas pour obtenir une telle autorisation. Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi doute que, en cas de

risque de pertes économiques importantes sur le marché des États-Unis, l'interdiction générale prévue par le règlement 2271/96 de se séparer d'un partenaire commercial soit compatible avec la liberté d'entreprise protégée par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et le principe de proportionnalité consacré à l'article 52 de celle-ci.

34. Dans ces conditions, le Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (tribunal régional supérieur de Hambourg, Allemagne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 s'applique-t-il uniquement si les États-Unis [...] adressent, directement ou indirectement, à un opérateur économique de l'Union [...] au sens de l'article 11 dudit règlement, des instructions des autorités administratives ou judiciaires ou suffit-il pour que cet article s'applique que l'action de l'opérateur économique de l'Union [...] vise, même en l'absence de telles instructions, à se conformer à des sanctions secondaires ?

2) Dans l'hypothèse où la Cour devrait répondre à la première question dans le sens suggéré par la deuxième branche de l'alternative[, l]l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 s'oppose-t-il à une interprétation du droit national en ce sens que la personne qui prononce la résiliation peut résilier toute relation contractuelle s'inscrivant dans la durée avec un partenaire contractuel repris par l'Office [de contrôle des avoirs étrangers] dans la liste [SDN] - et ainsi prononcer une résiliation au motif de vouloir respecter des sanctions [appliquées par l]es États-Unis [...] - sans qu'il faille à cet effet un motif de résiliation et donc sans devoir exposer et démontrer dans le cadre d'un procès civil que le motif de la résiliation ne serait en tout cas pas le souhait de respecter [ces sanctions] ?

3) Dans l'hypothèse où la Cour devrait répondre à la deuxième question par l'affirmative[, u]ne résiliation ordinaire violant l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 doit-elle nécessairement être considérée comme dépourvue d'effet ou l'objectif du règlement peut-il être également satisfait par d'autres sanctions comme l'imposition d'une amende ?

4) Dans l'hypothèse où la Cour répondrait à la troisième question dans le sens suggéré par la première branche de l'alternative[, e]n va-t-il ainsi au vu des articles 16 et 52 de la [Charte], d'une part, et de la possibilité d'accorder des dérogations au titre de l'article 5, second alinéa, du règlement 2271/96, d'autre part, même lorsque l'opérateur économique de l'Union [...] risquerait, en poursuivant la relation commerciale avec le partenaire contractuel listé, de subir d'importantes pertes économiques sur le marché américain (en l'espèce 50 % du chiffre d'affaires du groupe) ? ».

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

35. Il convient de relever que le règlement 2271/96 a pour objet, ainsi que cela ressort de son sixième considérant, de protéger l'ordre juridique établi ainsi que les intérêts de l'Union et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du traité FUE, notamment en éliminant, en neutralisant, en bloquant ou en contrecarrant de toute autre manière les effets des lois, des règlements et des autres instruments législatifs mentionnés à l'annexe dudit règlement (ci-après les « lois annexées »).

36. L'article 1^{er} du règlement 2271/96 précise, à cet égard, que le législateur de l'Union vise, par les mesures prévues par ledit règlement, à assurer une protection contre l'application extraterritoriale des lois annexées et contre les actions fondées sur elles ou en découlant, ainsi que d'en contrecarrer les effets, lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes visées à l'article 11 qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux ainsi que des activités commerciales connexes entre l'Union et des pays tiers.

37. Ainsi qu'il découle des premier à cinquième considérants du règlement 2271/96, les lois annexées qui figurent à l'annexe de ce règlement visent à réglementer les activités de personnes physiques et morales relevant de la juridiction des États membres et ont une application extraterritoriale. Ce faisant, elles portent atteinte à l'ordre juridique établi et lèsent les intérêts de l'Union ainsi que ceux desdites personnes, en violant le droit international et en compromettant la réalisation des objectifs de l'Union. Cette dernière vise en effet à contribuer au développement harmonieux du commerce mondial et à supprimer progressivement les restrictions aux échanges internationaux en promouvant, dans la plus large mesure possible, la libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers ainsi qu'à supprimer toute restriction aux investissements directs, y compris les investissements immobiliers, à l'établissement, à la prestation de services financiers ou à l'admission de titres sur les marchés des capitaux.

38. Parmi les lois annexées figure l'« Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 » (loi de 2012 sur la liberté et la lutte contre la prolifération en Iran), que les États-Unis, comme il ressort du considérant 4 du règlement délégué 2018/1100, n'ont plus renoncé à appliquer, à la suite de leur retrait de l'accord sur le nucléaire iranien, ainsi qu'ils l'ont annoncé le 8 mai 2018.

39. Afin de réaliser les objectifs rappelés aux points 35 à 37 du présent arrêt, le règlement 2271/96 prévoit des règles de nature variée. Ainsi, dans le but de protéger l'ordre juridique établi ainsi que les intérêts de l'Union, l'article 4 de ce règlement prévoit, en substance, qu'aucune décision extérieure à l'Union donnant effet aux lois annexées, ou aux actions fondées sur celles-ci ou en découlant, n'est reconnue ou rendue exécutoire. Dans le même but, le premier alinéa de l'article 5 dudit règlement interdit, en substance, à toute personne visée à l'article 11 de celui-ci de se conformer aux lois annexées, ou aux actions fondées sur elles ou en découlant, le second alinéa de cet article 5 prévoyant néanmoins qu'une telle personne peut être autorisée, à tout moment, à se conformer entièrement ou partiellement à ces lois, dans la mesure où le non-respect de celles-ci léserait gravement les intérêts de cette personne ou ceux de l'Union. Par ailleurs, dans le but de protéger les intérêts des personnes visées à l'article 11 du règlement 2271/96, l'article 6 de celui-ci prévoit que celles d'entre elles exerçant une activité visée à l'article 1^{er} de ce règlement ont le droit de recouvrer toutes indemnités dues pour tout dommage qui leur a été causé du fait de l'application desdites lois ou de ces actions.

40. Quant à l'article 9 du règlement 2271/96, il veille à ce que ces règles soient appliquées de manière effective, en requérant des États membres qu'ils déterminent les sanctions à imposer en cas d'infraction auxdites règles, ces sanctions devant être efficaces, proportionnées et dissuasives. De telles sanctions doivent ainsi être prévues, en particulier, lorsqu'une personne visée à l'article 11 de ce règlement méconnaît l'interdiction édictée à l'article 5, premier alinéa, de celui-ci.

41. C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi.

Sur la première question

42. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 doit être interprété en ce sens qu'il interdit aux personnes visées à l'article 11 de ce règlement de se conformer aux prescriptions ou aux interdictions prévues par les lois annexées, même en l'absence d'instruction des autorités administratives ou judiciaires des pays tiers qui ont adopté ces lois et visant à en assurer le respect.

43. À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, s'agissant de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il importe de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [arrêt du 12 mai 2021, *Bundesrepublik Deutschland* (Notice rouge d'Interpol), aff. C-505/19, EU:C:2021:376, pt 77 et jurisprudence citée].

44. En ce qui concerne le libellé de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, il convient de rappeler que cette disposition interdit aux personnes visées à l'article 11 de ce règlement de se conformer aux « prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois [annexées] ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant ».

45. Il résulte de ce libellé, notamment de l'expression « prescriptions ou interdictions [...] fondées sur » et des termes « y compris », que cette disposition, formulée de manière large, s'applique même en l'absence de sommation ou d'instruction d'une autorité administrative ou judiciaire.

46. En effet, comme l'a relevé en substance M. l'avocat général au point 55 de ses conclusions, une prescription ou une interdiction peut, selon le sens courant de ces termes, découler non seulement d'un acte à caractère individuel ou d'un faisceau de décisions individuelles, mais aussi d'un acte à caractère général et abstrait.

47. Cette interprétation des termes « prescriptions » et « interdictions » se déduit également du contexte de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96. Ainsi que l'a en substance relevé M. l'avocat général au point 57 de ses conclusions, à l'article 4 et à l'article 7, sous *d*), de ce règlement, le terme « décision » est utilisé pour faire référence aux actes judiciaires ou administratifs, entendus comme des « instructions », ce qui corrobore le constat selon lequel les termes « prescriptions » et « interdictions » employés à l'article 5, premier alinéa, du même règlement ont une portée plus large.

48. Ladite interprétation est également confortée par les objectifs du règlement 2271/96 visant, notamment, ainsi qu'il ressort de ses deuxième et sixième considérants, à protéger l'ordre juridique établi, ainsi que les intérêts de l'Union et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du traité FUE, en vue de réaliser, dans la mesure la plus large possible, l'objectif de libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers.

49. En effet, s'agissant de l'objectif du règlement 2271/96 visant à protéger l'ordre juridique établi et les intérêts de l'Union en général, il y a lieu de constater que les lois annexées sont susceptibles, ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 63 et 64 de ses conclusions, de produire leurs effets, notamment par la simple menace de conséquences juridiques susceptibles d'être appliquées en cas de méconnaissance de ces lois par les personnes visées à l'article 11 de ce règlement. Il s'ensuit que le règlement 2271/96 ne serait pas apte à contrecarrer les effets desdites lois et à poursuivre ainsi efficacement l'objectif susvisé si l'interdiction énoncée à l'article 5, premier alinéa, de ce règlement était subordonnée à l'adoption d'instructions par les autorités administratives et judiciaires des pays tiers ayant adopté les mêmes lois.

50. L'interprétation de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 exposée au point 45 du présent arrêt n'est, du reste, pas incompatible avec l'objectif complémentaire du règlement 2271/96, consistant à protéger les intérêts des personnes visées à l'article 11 de ce règlement, y compris leur liberté d'entreprise qui est une liberté fondamentale consacrée à l'article 16 de la Charte et qui, selon la jurisprudence de la Cour, comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre (arrêt du 16 juill. 2020, *Adusbef e.a.*, aff. C-686/18, EU:C:2020:567, pt 82). En effet, force est de relever que ces intérêts, qui sont susceptibles d'être menacés par les mesures auxquelles s'exposent lesdites personnes dans les pays tiers concernés si elles ne se conforment pas aux lois annexées, sont dûment protégés en vertu de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, qui doit être interprété à la lumière de cet objectif.

51. Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la première question que l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 doit être interprété en ce sens qu'il interdit aux personnes visées à l'article 11 de ce règlement de se conformer aux prescriptions ou aux interdictions prévues par les lois annexées, même en l'absence d'instruction des autorités administratives ou judiciaires des pays tiers qui ont adopté ces lois et visant à en assurer le respect.

Sur la deuxième question

52. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une personne visée à l'article 11 de ce règlement qui ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, puisse résilier les contrats conclus avec une personne figurant sur la liste SDN, sans accompagner une telle résiliation d'une motivation.

53. Cette question s'inscrit dans le cadre d'un litige civil dans lequel BMI conteste, devant la juridiction de renvoi, l'exercice par Telekom de son droit de résiliation ordinaire des contrats conclus entre elles sans devoir justifier d'un motif, BMI soutenant qu'une telle résiliation viole l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96.

54. Il convient, à titre liminaire, de préciser si l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 peut être invoqué dans un procès civil tel que le litige au principal.

55. Selon une jurisprudence constante, il incombe aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du droit de l'Union, telles que celles contenues dans le règlement 2271/96, d'assurer le plein effet de celles-ci (voir, en ce sens, arrêt du 17 sept. 2002, *Muñoz et Superior Fruiticola*, aff. C-253/00, EU:C:2002:497, pt 28).

56. Il y a lieu de rappeler en outre que, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, le règlement a une portée générale et il est directement applicable dans tout État membre (arrêt du 17 sept. 2002, *Muñoz et Superior Fruiticola*, aff. C-253/00, EU:C:2002:497, pt 27).

57. Or, force est de constater que l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 prévoit qu'aucune personne visée à l'article 11 de celui-ci ne se conforme, directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou aux interdictions fondées directement ou indirectement sur les lois annexées. Cette interdiction, formulée en des termes clairs, précis et inconditionnels, s'explique par la circonstance que les personnes visées audit article 11, dans l'exercice de leurs activités notamment commerciales, y compris par leurs éventuelles décisions de résilier des contrats, sont susceptibles de concrétiser des effets extraterritoriaux des lois annexées, que ledit règlement vise précisément à contrecarrer.

58. En outre, la seule dérogation à ladite interdiction est prévue au second alinéa de l'article 5 du règlement 2271/96, permettant aux personnes visées à l'article 11 de ce règlement de demander une autorisation de ne pas s'y conformer.

59. Dès lors que, comme il ressort du point 55 du présent arrêt, il appartient aux juridictions nationales de garantir le plein effet du règlement 2271/96, le respect de l'interdiction édictée à l'article 5, premier alinéa, de ce règlement doit pouvoir être assuré dans le cadre d'un procès civil, tel que celui au principal, initié par une personne à l'encontre d'une personne à laquelle s'adresse cette interdiction (V., par analogie, arrêt du 17 sept. 2002, *Muñoz et Superior Fruiticola*, aff. C-253/00, EU:C:2002:497, pt 30).

60. L'article 9 du règlement 2271/96 laisse, certes, aux États membres le soin de déterminer les sanctions à imposer en cas d'infraction audit règlement, lesquelles doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Cette compétence ne saurait, toutefois, avoir pour effet d'altérer la portée d'autres dispositions du règlement 2271/96, qui prévoient des obligations ou des interdictions claires, précises et inconditionnelles, dont, ainsi qu'il a été relevé au point 55 du présent arrêt, les juridictions nationales sont tenues d'assurer le plein effet dans des litiges dont elles sont saisies.

61. Ladite interprétation de l'article 5 du règlement 2271/96 ne saurait être remise en cause, contrairement à ce que fait

valoir Telekom, par la note d'orientation de la Commission, mentionnée au point 28 du présent arrêt. Cette note n'établit en effet ni des règles ni des interprétations juridiquement contraignantes. Seul le règlement 2271/96 est contraignant, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 5 du préambule de ladite note, et seule la Cour est habilitée à donner des interprétations juridiquement contraignantes des actes des institutions de l'Union, ainsi qu'il ressort du paragraphe 6 du préambule de la même note.

62. Ces précisions étant apportées, il convient de relever qu'il ne ressort ni de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 ni d'une quelconque autre disposition de ce règlement qu'une personne visée à l'article 11 de celui-ci devrait accompagner d'une motivation la résiliation d'un contrat commercial avec une personne figurant sur la liste SDN.

63. Dans ces conditions, il convient de considérer que l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle une personne visée à l'article 11 de ce règlement et qui ne dispose pas d'une autorisation au sens du second alinéa de cet article 5 peut résilier les contrats qu'elle a conclus avec une personne figurant sur la liste SDN, et ce sans devoir accompagner cette résiliation d'une motivation.

64. En l'occurrence, il découle du dossier dont dispose la Cour que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'article 134 du code civil s'applique au litige au principal. Cette juridiction expose à cet égard que, si la résiliation en cause viole l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, elle est, en vertu de cet article 134, dépourvue d'effet. En outre, en réponse à une question posée par la Cour, le gouvernement allemand a précisé les règles pertinentes en matière de charge de la preuve aux fins d'établir, dans le cadre d'un procès civil, la violation d'une interdiction légale au sens dudit article 134. Ainsi, la partie qui soutient qu'un acte juridique, en ce compris la résiliation d'un contrat, est nul, du fait de la violation d'une interdiction légale, telle que celle prévue à l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, peut invoquer cette nullité en justice. À cet effet, elle doit exposer les faits faisant apparaître la violation alléguée. Si l'autre partie à la procédure conteste la matérialité de ces faits, la partie qui fait valoir la nullité de l'acte juridique supporte la charge de prouver que les conditions de cette violation sont réunies. Ainsi, en l'occurrence, la charge de la preuve pèserait en intégralité sur la personne qui fait valoir la violation de l'article 5 du règlement 2271/96.

65. Il convient, toutefois, de constater, à cet égard, que l'application d'une telle règle générale relative à la charge de la preuve est susceptible de rendre impossible ou excessivement difficile, pour la juridiction de renvoi, de constater une violation de l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, et de compromettre ainsi l'effectivité de cette interdiction.

66. En effet, les éléments de preuve susceptibles de démontrer qu'un comportement d'une personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 est motivé par la volonté de cette personne de se conformer aux lois annexées ne sont normalement accessibles à aucune autre personne privée, dans la mesure en particulier où, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général au point 95 de ses conclusions, de tels éléments sont susceptibles de relever du secret des affaires.

67. Dès lors, afin d'assurer le plein effet de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, il y a lieu de considérer que, lorsque, dans le cadre d'un procès civil portant sur la prétendue violation des exigences prévues à cette disposition, l'ensemble des éléments de preuve dont dispose une juridiction nationale tend à indiquer à première vue que, par une résiliation des contrats en cause, une personne visée à l'article 11 de ce règlement qui ne dispose pas d'une autorisation à cet égard, au sens du second alinéa de l'article 5 dudit règlement, s'est conformée aux lois annexées, il revient à cette dernière personne d'établir à suffisance de droit que son comportement ne visait pas à se conformer auxdites lois.

68. Il ressort de ce qui précède qu'il convient de répondre à la deuxième question que l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une personne visée à l'article 11 de ce

règlement qui ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, puisse résilier les contrats conclus avec une personne figurant sur la liste SDN, sans accompagner une telle résiliation d'une motivation. Néanmoins, l'article 5, premier alinéa, du même règlement exige que, dans le cadre d'un procès civil portant sur la prétendue violation de l'interdiction posée à cette disposition, lorsque l'ensemble des éléments de preuve dont dispose la juridiction nationale tendent à indiquer à première vue qu'une personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 s'est conformée, sans disposer d'une autorisation à cet égard, aux lois annexées, c'est à cette personne qu'il appartient d'établir à suffisance de droit que son comportement ne visait pas à se conformer auxdites lois.

Sur les troisième et quatrième questions

69. Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le règlement 2271/96, en particulier ses articles 5 et 9, lus à la lumière des articles 16 et 52 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une résiliation de contrats effectuée par une personne visée à l'article 11 de ce règlement pour se conformer aux prescriptions ou aux interdictions fondées sur les lois annexées alors qu'elle ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, du même règlement, soit annulée lorsque cette personne risque de subir d'importantes pertes économiques en raison de cette annulation.

70. D'emblée, il convient de rappeler que les dispositions du droit de l'Union, telles que celles du règlement 2271/96, doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux qui, selon une jurisprudence constante, font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect et qui sont désormais inscrits dans la Charte (V., en ce sens, arrêt du 25 mai 2016, *Meroni*, aff. C-559/14, EU:C:2016:349, pt 45).

71. L'article 9 du règlement 2271/96 prévoit que les sanctions que les États membres imposent en cas d'infraction à toute disposition pertinente de ce règlement doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

72. Par ailleurs, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union dans le domaine des sanctions applicables, les États membres demeurent compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Toutefois, les États membres sont tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux [arrêt du 11 févr. 2021, *K. M.* (Sanctions infligées au capitaine de navire), aff. C-77/20, EU:C:2021:112, pt 36], dont les droits et les libertés fondamentaux font partie.

73. En outre, la Cour a jugé que la rigueur des sanctions devait être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité (arrêt du 5 mars 2020, *OPR-Finance*, aff. C-679/18, EU:C:2020:167, pt 26).

74. Il y a lieu d'ajouter qu'il appartient aux juridictions nationales, seules compétentes pour interpréter et appliquer le droit national, de vérifier si, eu égard à l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, lesdites sanctions répondent à de telles exigences et présentent un caractère effectif, proportionné et dissuasif (arrêt du 5 mars 2020, *OPR-Finance*, aff. C-679/18, EU:C:2020:167, pt 27).

75. La Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut, néanmoins, apporter des précisions visant à guider lesdites juridictions dans leur appréciation (arrêt du 5 mars 2020, *OPR-Finance*, aff. C-679/18, EU:C:2020:167, pt 28).

76. En l'occurrence, selon les indications figurant dans la demande de décision préjudicielle rappelées au point 30 du présent arrêt, s'il s'avérait que la résiliation ordinaire par Telekom des contrats qu'elle a conclus avec BMI a été effectuée en violation de l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, alors qu'il est constant qu'elle n'avait pas demandé d'autorisation au sens de l'article 5, second alinéa, de ce règlement, il découlerait de l'article 134 du code civil que cet acte de résiliation est nul et, partant, dépourvu d'effet juridique.

77. Cependant, une telle annulation est de nature à entraîner une limitation de la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte.

78. Il y a lieu de rappeler à cet égard que le droit à la liberté d'entreprise comprend notamment le droit, pour toute entreprise, de pouvoir librement disposer, dans les limites de la responsabilité qu'elle encourt pour ses propres actes, des ressources économiques, techniques et financières dont elle dispose (arrêt du 30 juin 2016, *Lidl*, aff. C-134/15, EU:C:2016:498, pt 27).

79. La protection conférée par l'article 16 de la Charte comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre (arrêt du 16 juill. 2020, *Adusbef e.a.*, aff. C-686/18, EU:C:2020:567, pt 82 ainsi que jurisprudence citée) et vise, notamment, le libre choix du partenaire économique ainsi que la liberté de déterminer le prix demandé pour une prestation [arrêt du 15 avr. 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed. elettroniche (Anie) e.a.*, aff. C-798/18 et C-799/18, EU:C:2021:280, pt 57].

80. Toutefois, la liberté d'entreprise consacrée à l'article 16 de la Charte ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit, d'une part, être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société (arrêt du 20 déc. 2017, *Polkomtel*, aff. C-277/16, EU:C:2017:989, pt 50) et, d'autre part, être mise en balance avec les autres intérêts protégés par l'ordre juridique de l'Union (V., en ce sens, arrêt du 17 oct. 2013, *Schaible*, aff. C-101/12, EU:C:2013:661, pt 60) ainsi que les droits et les libertés d'autrui (V., en ce sens, arrêt du 22 janv. 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pt 48).

81. Eu égard au libellé de l'article 16 de la Charte, qui prévoit que la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et aux pratiques nationales, se distinguant ainsi de celui des autres libertés fondamentales consacrées au titre II de celle-ci, tout en étant proche de celui de certaines dispositions du titre IV de la Charte, cette liberté peut ainsi être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique (V., en ce sens, arrêt du 22 janv. 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pt 46).

82. Or, cette circonstance trouve notamment son reflet dans la manière dont il convient d'apprécier la réglementation de l'Union et la législation ainsi que les pratiques nationales au regard du principe de proportionnalité en vertu de l'article 52, § 1, de la Charte (V., en ce sens, arrêt du 22 janv. 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pt 47).

83. Conformément à cette dernière disposition, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés consacrés par la Charte doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et doit, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui (arrêt du 22 janv. 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pt 48).

84. En l'occurrence, il convient de rappeler que, si l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 énonce qu'aucune personne visée à l'article 11 de celui-ci ne se conforme aux lois annexées, cet article 5, second alinéa, prévoit, toutefois, qu'une personne peut être autorisée, selon les procédures prévues aux articles 7 et 8 du règlement 2271/96, à se conformer entièrement ou partiellement aux prescriptions ou aux interdictions découlant de ces lois annexées, dans la mesure où le non-respect de celles-ci léserait gravement les intérêts de cette personne ou ceux de l'Union. En vertu de ces procédures, il appartient à la Commission d'accorder de telles autorisations, avec l'assistance du comité de la législation extraterritoriale visé à l'article 8 de ce règlement. Ainsi, conformément au système harmonisé mis en place par ledit règlement, la Commission est, en principe, chargée d'apprécier, sous le contrôle de la Cour, si le fait de ne pas

se conformer aux lois annexées léserait gravement les intérêts de ladite personne ou ceux de l'Union, cette institution étant tenue de se conformer à son obligation de respecter les droits fondamentaux dont la liberté d'entreprise.

85. En vertu de l'article 4 du règlement d'exécution 2018/1101, lequel fixe, selon l'article 1^{er} de celui-ci, les critères d'application de l'article 5, second alinéa, du règlement 2271/96, la Commission est notamment obligée, pour apprécier si un dommage grave serait causé aux intérêts protégés visés à cette dernière disposition, de tenir compte de critères non-cumulatifs, tels que la probabilité que l'intérêt protégé soit spécifiquement menacé, eu égard au contexte, à la nature et à l'origine du dommage causé à l'intérêt protégé, l'existence d'un lien substantiel avec le pays tiers qui est à l'origine de la législation extraterritoriale visée ou des actions ultérieures, les effets négatifs sur l'exercice de l'activité économique et, en particulier, la probabilité que la personne visée à l'article 11 du règlement 2271/96 qui a demandé l'autorisation prévue à l'article 5, second alinéa, de ce règlement subisse des pertes économiques importantes, pouvant par exemple menacer sa viabilité ou entraîner un risque grave de faillite, ou encore la probabilité que la jouissance de ses droits individuels par cette personne soit notablement entravée.

86. Il s'ensuit que la limitation à la liberté d'entreprise résultant de la nécessité de respecter l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 est prévue par la loi.

87. S'agissant de la condition tenant au respect du contenu essentiel de la liberté d'entreprise, il y a lieu de rappeler qu'il y est potentiellement porté atteinte, notamment, lorsqu'une entreprise est dépourvue de la faculté de faire valoir efficacement ses intérêts dans un processus contractuel (V., en ce sens, arrêt du 21 déc. 2016, *AGET Iraklis*, aff. C201/15, EU:C:2016:972, pt 87).

88. En l'occurrence, toutefois, annuler la résiliation des contrats en cause au principal en raison de la violation de l'article 5 du règlement 2271/96 aurait pour effet non pas de priver Telekom de la faculté de faire valoir ses intérêts en général dans le cadre d'une relation contractuelle, mais plutôt de limiter cette faculté, une telle annulation n'étant justifiée que dans la mesure où Telekom a procédé à cette résiliation en vue de se conformer aux lois annexées.

89. S'agissant encore de la condition selon laquelle la limitation de la liberté d'entreprise doit répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui, il résulte de ce qui a été exposé au point 76 du présent arrêt que cette limitation pouvant découler de l'annulation d'une résiliation contractuelle telle que celle en cause au principal satisfait également cette condition, puisqu'elle contribue aux objectifs du règlement 2271/96, rappelés aux points 35 à 37 du présent arrêt.

90. Cela étant, et s'agissant enfin de la condition tenant à la proportionnalité de la limitation, dans la mesure où l'activité économique de Telekom en dehors de l'Union est exposée aux sanctions prévues par les États-Unis à l'encontre de personnes méconnaissant les sanctions secondaires prises par ce pays tiers contre l'Iran, la juridiction de renvoi est tenue d'apprécier si ces premières sanctions seraient susceptibles d'entraîner des effets disproportionnés pour cette entreprise au regard des objectifs du règlement 2271/96 visant à protéger l'ordre juridique établi et les intérêts de l'Union en général, et ainsi de réaliser l'objectif de libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers.

91. À cet égard, la limitation de la liberté d'entreprise résultant de l'annulation éventuelle de la résiliation d'un contrat contraire à l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96 apparaît, en principe, nécessaire pour contrecarrer les effets des lois annexées, protégeant ainsi l'ordre juridique établi et les intérêts de l'Union en général.

92. Il incombe néanmoins à la juridiction de renvoi, en outre, de mettre en balance, dans cet examen de proportionnalité, la poursuite de ces objectifs du règlement 2271/96, servie par l'annulation d'une résiliation

méconnaissant l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, de ce règlement, et la probabilité que Telekom soit exposée à des pertes économiques ainsi que l'ampleur de celles-ci au cas où cette entreprise ne pourrait mettre fin à ses relations commerciales avec une personne figurant sur la liste SDN.

93. Présente également une pertinence dans le cadre de cet examen de proportionnalité la circonstance que Telekom n'a, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, pas introduit auprès de la Commission une demande de dérogation à l'interdiction posée à l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, et s'est de la sorte privée de la possibilité d'éviter la limitation de sa liberté d'entreprise qu'emporterait l'annulation de la résiliation des contrats en cause avec BMI découlant de son éventuelle méconnaissance de cette interdiction.

94. Quant à la peine d'amende administrative prévue par le droit allemand, il y a lieu de relever que la juridiction de renvoi ne saurait en tenir compte dès lors que le montant de cette amende, qui devrait être elle-même proportionnée conformément à l'article 9 du règlement 2271/96, doit être fixé en prenant en considération la situation individuelle de l'auteur de l'infraction et, partant, la sanction éventuellement constituée par l'annulation de la résiliation contractuelle en cause.

95. Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre aux troisième et quatrième questions que le règlement 2271/96, en particulier ses articles 5 et 9, lu à la lumière de l'article 16 et de l'article 52, § 1, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une résiliation de contrats effectuée par une personne visée à l'article 11 de ce règlement pour se conformer aux prescriptions ou aux interdictions fondées sur les lois annexées alors qu'elle ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, soit annulée, pour autant que cette annulation n'entraîne pas des effets disproportionnés pour cette personne au regard des objectifs du même règlement consistant à protéger l'ordre juridique établi ainsi que les intérêts de l'Union en général. Doit être mise en balance, dans cet examen de proportionnalité, la poursuite de ces objectifs, servie par l'annulation d'une résiliation contractuelle méconnaissant l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, du règlement 2271/96, et la probabilité que la personne concernée soit exposée à des pertes économiques ainsi que l'ampleur de celles-ci au cas où elle ne pourrait mettre fin à ses relations commerciales avec une personne figurant sur la liste des personnes visées par les sanctions secondaires en cause découlant des lois annexées.

Sur les dépens

96. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) L'article 5, premier alinéa, du règlement CE 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, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2014, ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100 de la Commission, du 6 juin 2018, lequel modifie l'annexe du règlement CE 2271/96, doit être interprété en ce sens qu'il interdit aux personnes visées à l'article 11 du règlement CE 2271/96, tel que modifié, de se conformer aux prescriptions ou aux interdictions prévues par les lois citées à l'annexe de ce règlement, même en l'absence d'instruction des autorités administratives ou judiciaires des pays tiers qui ont adopté ces lois et visant à en assurer le respect.

2) L'article 5, premier alinéa, du règlement CE 2271/96, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une

personne visée à l'article 11 de ce règlement, tel que modifié, qui ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, dudit règlement, tel que modifié, puisse résilier les contrats conclus avec une personne figurant sur la « liste des ressortissants nationaux expressément identifiés et des personnes dont les avoirs sont bloqués » (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), sans accompagner une telle résiliation d'une motivation. Néanmoins, l'article 5, premier alinéa, du même règlement, tel que modifié, exige que, dans le cadre d'un procès civil portant sur la prétendue violation de l'interdiction posée à cette disposition, lorsque l'ensemble des éléments de preuve dont dispose la juridiction nationale tendent à indiquer à première vue qu'une personne visée à l'article 11 du règlement CE 2271/96, tel que modifié, s'est conformée, sans disposer d'une autorisation à cet égard, aux lois citées à l'annexe de ce règlement, tel que modifié, c'est à cette même personne qu'il appartient d'établir à suffisance de droit que son comportement ne visait pas à se conformer auxdites lois.

3) Le règlement CE 2271/96, tel que modifié par le règlement UE 37/2014 ainsi que par le règlement délégué UE 2018/1100, en particulier ses articles 5 et 9, lu à la lumière de l'article 16 et de l'article 52, § 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une résiliation de contrats effectuée par une personne visée à l'article 11 de ce règlement, tel que modifié, pour se conformer aux prescriptions ou aux interdictions fondées sur les lois citées à l'annexe dudit règlement, tel que modifié, alors qu'elle ne dispose pas d'une autorisation, au sens de l'article 5, second alinéa, du même règlement, tel que modifié, soit annulée, pour autant que cette annulation n'entraîne pas des effets disproportionnés pour cette personne au regard des objectifs du règlement CE 2271/96, tel que modifié, consistant à protéger l'ordre juridique établi ainsi que les intérêts de l'Union européenne en général. Doit être mise en balance, dans cet examen de proportionnalité, la poursuite de ces objectifs, servie par l'annulation d'une résiliation contractuelle méconnaissant l'interdiction prévue à l'article 5, premier alinéa, de ce règlement, tel que modifié, et la probabilité que la personne concernée soit exposée à des pertes économiques ainsi que l'ampleur de celles-ci au cas où cette personne ne pourrait mettre fin à ses relations commerciales avec une personne figurant sur la liste des personnes visées par les sanctions secondaires en cause découlant des lois citées à l'annexe dudit règlement, tel que modifié.

Texte(s) appliqué(s) :

Règlement CE n° 2271/96 du 22-11-1996

Mots clés :

UNION EUROPEENNE * Politique commerciale * Embargo contre l'Iran * Loi américaine * Application extraterritoriale

Recueil Dalloz 2022 p.1076

Sanctions extraterritoriales : l'incidence contractuelle du règlement de blocage

**Mathias Audit, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Avocat associé, Audit-Duprey-Fekl
Matthias Fekl, Ancien ministre, Avocat associé, Audit-Duprey-Fekl**

En matière de droit des sanctions économiques, il y aura certainement un avant et un après l'invasion de l'Ukraine par la Russie. On sait, en effet, que le tragique retour de la guerre sur le continent européen est à l'origine de l'édiction non seulement par l'Union européenne et les États-Unis, mais aussi par la Suisse, Monaco, le Canada ou encore l'Australie

et la Nouvelle-Zélande, de programmes de sanctions à l'encontre d'entités ou de personnalités russes d'une ampleur inégalée⁽¹⁾.

Surtout, sur cette question, il existe une convergence entre les deux rives de l'Atlantique nord, dans le sens où le choix de sanctionner la Russie est largement partagé par les États-Unis et les États de l'Union européenne. Pour autant, il peut être rappelé que tel n'a pas toujours été le cas et qu'avant l'invasion russe, il n'était pas du tout systématique que les choix géopolitiques en matière de sanctions soient partagés. Plus encore, une confrontation sourde existait entre les États-Unis et l'Europe, et ce, en raison de la portée extraterritoriale des sanctions américaines, lesquelles impactent fortement des entreprises européennes.

Cela explique qu'ait été adopté le règlement européen 2271/96 du 22 novembre 1996, dit règlement de blocage⁽²⁾. Celui-ci visait à l'origine à contrecarrer sur le territoire européen les effets de deux textes américains, les lois « Helms-Burton » contre Cuba et « D'Amato-Kennedy » contre l'Iran et la Lybie, à portée extraterritoriale particulièrement sensible⁽³⁾. Force est toutefois de constater que ce texte n'a pas été d'une grande portée pendant plus de vingt années, en ce sens qu'il ne fut pour l'essentiel jamais mis en oeuvre⁽⁴⁾. Ce sont deux initiatives adoptées lors du mandat du Président Trump qui sont en réalité à l'origine de son exhumation.

La première d'entre elles est l'activation du titre III de la loi « Helms-Burton »⁽⁵⁾, lequel permet aux citoyens américains dont les biens ont été expropriés par l'État cubain de demander devant les tribunaux américains une réparation aux entreprises, par définition non-américaines, qui, d'une manière ou d'une autre, tirent un bénéfice de ces nationalisations⁽⁶⁾. La seconde a trait à la sortie, par les États-Unis, annoncée le 8 mai 2018, de l'accord sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action - JCPOA*)⁽⁷⁾, laquelle a, du reste, entraîné une modification du règlement européen de blocage⁽⁸⁾.

C'est précisément un litige tenant à cette réactivation des sanctions américaines contre l'Iran qui est à l'origine de l'arrêt de la Cour de justice ici commenté. En l'occurrence, la Bank Melli Iran (BMI), qui est détenue par l'État iranien et possède une succursale en Allemagne, a conclu des contrats de fourniture de services de télécommunications avec Telekom Deutschland. On relèvera que, certes, cette dernière société a son siège en Allemagne, mais qu'elle réalise également une partie très importante de son chiffre d'affaires aux États-Unis.

Or, lorsque les États-Unis se sont retirés de l'Accord sur le nucléaire iranien en 2018, ils ont imposé des sanctions dites secondaires à toutes les entreprises susceptibles d'avoir des liens commerciaux avec des entités ou des personnalités iraniennes visées sur la *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* (SDN). Sur cette base, Telekom Deutschland a notifié, en novembre 2018, la résiliation des contrats conclus avec la BMI, ainsi que d'autres contrats avec des sociétés iraniennes se trouvant sur la liste SDN.

À la suite de cette résiliation, la BMI a saisi le tribunal régional de Hambourg (*Landesgericht*), lequel a enjoint en référé à Telekom Deutschland d'exécuter les contrats en cours jusqu'à l'expiration des délais de résiliation contractuels. Après cette première décision, l'opérateur téléphonique a toutefois de nouveau notifié la résiliation anticipée de l'ensemble des contrats sans motif.

BMI a alors de nouveau saisi la même juridiction, laquelle a une fois encore condamné Telekom Deutschland à exécuter les contrats en cours jusqu'à l'expiration du délai de résiliation prévu par ces mêmes contrats. BMI a toutefois estimé que cette résiliation ordinaire, c'est-à-dire telle que prévue par les termes contractuels, n'était pas conforme à l'article 5-1 du règlement de blocage, en ce qu'elle serait exclusivement motivée par la volonté de respecter les sanctions secondaires américaines, c'est-à-dire des normes à portée extraterritoriale.

Cette disposition interdit notamment à toute personne morale constituée dans l'Union européenne de se conformer «

aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois citées en annexe ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant ». Or, parmi lesdites lois américaines visées dans l'annexe du règlement figure le « Iran Freedom and Counter-Proliferation Act » de 2012⁽⁹⁾, dont l'applicabilité a été réactivée à la suite du retrait des États-Unis en mai 2018 de l'Accord sur le nucléaire iranien.

C'est donc la conformité du non-renouvellement des contrats liant BMI à Telekom Deutschland, et non leur résiliation anticipée et sans motif, qui était du point de vue de BMI non conforme à l'article 5, § 1, du règlement de blocage. Saisi de la question en cause d'appel, le tribunal régional supérieur de Hambourg (Hanseatisches Oberlandesgericht) a adressé quatre questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne. De manière globale, toutes les questions posées visent à évaluer l'impact du règlement de blocage sur des relations contractuelles susceptibles d'être affectées par des sanctions secondaires émises par les États-Unis et visant des opérateurs européens.

Dans l'arrêt du 21 décembre 2021⁽¹⁰⁾, la Cour s'est donc placée aux confins du droit des contrats et du droit des sanctions pour répondre aux questions préjudicielles qui lui avaient été soumises. Celles-ci relèvent de deux ordres, en ce qu'elles ont trait tant aux conditions de mise en oeuvre du règlement de blocage (I), qu'à son effet en matière contractuelle (II).

I - Conditions de mise en oeuvre du règlement de blocage

L'article 5, § 1, du règlement européen 2271/96 du 22 novembre 1996 dont a eu à connaître la Cour de justice dans l'arrêt ici commenté est assurément la disposition la plus centrale de ce texte. Comme le règlement de blocage dans son ensemble, il s'applique *ratione personae* à toute personne physique ressortissante d'un État membre et résidente sur le territoire de l'Union européenne⁽¹¹⁾. Par extension, il vise également une personne physique ressortissante d'un État tiers mais résidant sur ce même territoire, à moins qu'elle ne *se trouve* dans ce dernier État⁽¹²⁾. Plus généralement, il s'impose aussi à toute personne *se trouvant et agissant à titre professionnel* sur le territoire européen⁽¹³⁾. Pour les personnes morales, il s'agit de celles d'entre elles qui sont *constituée[s] en société* dans un État membre⁽¹⁴⁾.

Or, aux termes de l'article 5, § 1, les personnes physiques ou morales ainsi visées sont tenues de ne pas se conformer « directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois citées en annexe [du règlement de blocage] ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant ». Ce texte entend donc contrecarrer la portée extraterritoriale que les textes américains entendent assigner à leurs programmes de sanctions économiques.

Schématiquement, ces programmes peuvent prévoir deux types de sanctions. Il y a, tout d'abord, les sanctions primaires (*primary sanctions*), lesquelles prohibent un certain nombre de relations commerciales ou d'investissements qui seraient opérées par des ressortissants ou résidents aux États-Unis avec des entités ou personnes non américaines listées. Ensuite, et pour certains programmes uniquement - ainsi n'est-ce pas pour le moment le cas des sanctions américaines contre la Russie⁽¹⁵⁾ -, il a pu être décidé d'émettre des sanctions dites secondaires (*secondary sanctions*), lesquelles entendent interdire ces mêmes types de transactions à des entités ou personnes étrangères aux États-Unis, et c'est ici que vient se loger l'extraterritorialité. C'est à ces sanctions secondaires que sont exposés les Européens, et contre lesquelles le règlement de blocage entend intervenir.

Pour l'Union européenne, cette extraterritorialité des sanctions secondaires « viole le droit international »⁽¹⁶⁾, considération que ne manque pas de reprendre la Cour de justice dans sa décision⁽¹⁷⁾. Il y aurait sans doute à gloser sur cette revendication de violation du droit international public, du moins en l'état de l'affaire du *Lotus* jugée par la Cour permanente de justice internationale en 1927. On rappellera que, très loin de s'être engagée, à l'époque, sur la voie d'une prohibition générale et définitive de l'extraterritorialité, la CPJI y a considéré que « loin de défendre d'une

manière générale aux États d'étendre leurs lois et leurs juridictions à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, [le droit international public] leur laisse à cet égard une large liberté qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives ; pour les autres cas, chaque État reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables »⁽¹⁸⁾.

Cela étant, il est plus que probable que, depuis 1927, l'état du droit international public ait pu évoluer⁽¹⁹⁾. La position qu'affirme avec force à cet égard le règlement de blocage en est d'ailleurs certainement le signe tangible. Pour les États qui en subissent les conséquences, et au premier rang desquels se trouvent ceux de l'Union européenne, l'imposition de sanctions secondaires à des personnes ou entités sans lien substantiel avec l'État d'édition de ces sanctions est constitutive d'une violation de la compétence étatique au sens du droit international public.

Pour l'Union européenne, le règlement de blocage est donc en réalité constitutif d'une contre-mesure au sens de ce même droit. Mais encore faut-il déterminer les conditions de mise en oeuvre de ce règlement, et, plus particulièrement, de son article 5, § 1, précité.

En effet, celui-ci impose l'interdiction de se conformer aux « prescriptions ou interdictions » fondées sur les lois américaines imposant des sanctions à l'encontre de l'Iran en particulier. Or la question qui a été posée à la Cour de justice est de déterminer si ces termes visent l'hypothèse où l'entité européenne concernée se conformerait à ces sanctions « même en l'absence d'instruction des autorités administratives ou judiciaires » des autorités américaines⁽²⁰⁾. En l'espèce, c'est spontanément que Telekom Deutschland a décidé de ne pas prolonger ses relations contractuelles avec BMI, c'est-à-dire indépendamment de toute poursuite engagée à son encontre aux États-Unis.

Mais, indépendamment de toute glose sur les termes de « prescriptions » et d'« interdictions », qu'opèrent du reste la Cour⁽²¹⁾ et avant celle-ci l'avocat général⁽²²⁾, on pourrait relever que, finalement, si le règlement de blocage s'applique en présence d'une procédure aux États-Unis - ce qui n'est pas contesté à lire le texte -, c'est *a fortiori* qu'il devrait être mis en oeuvre en présence d'une application extraterritoriale spontanée des sanctions secondaires. Ce que vise le règlement, c'est par principe d'éviter que ces textes américains produisent des effets sur le territoire européen, fussent-ils indifféremment le fruit d'une application en dehors de toute procédure ouverte aux États-Unis ou dans le cadre de l'une d'entre elles. D'ailleurs, si l'on s'en tient à la manière dont sont appliqués ces textes aux États-Unis, l'exigence de l'existence d'une instruction administrative, et plus encore d'une décision des juridictions américaines, n'est pas réaliste.

En particulier, l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) qui est en charge de la mise en oeuvre des programmes de sanctions n'émet pas à proprement parler d'instruction administrative visant à en imposer la mise en oeuvre ; en revanche, il engage des négociations avec les personnes ou entités visées pour parvenir à une amende transactionnelle à la faveur généralement de la signature d'un *deferred prosecution agreement* (DPA)⁽²³⁾. Quant à la survenance d'une décision de justice en matière de sanctions, elle est très hypothétique du fait - précisément - de la conclusion de ces accords transactionnels en amont de tout procès. D'ailleurs, c'est bien sur la base d'un accord transactionnel, assorti d'une amende de 8,9 milliards de dollars qui l'est également, que s'est achevée la très fameuse affaire *BNP Paribas* en 2015, laquelle banque avait été soupçonnée par les autorités américaines de ne pas avoir respecté les programmes de sanctions pris par les États-Unis à l'encontre de Cuba, l'Iran, le Soudan et la Libye⁽²⁴⁾.

À l'aune de cette pratique américaine du droit des sanctions, laquelle se développe très largement en dehors des prétoires, il n'y aurait donc aucun sens à limiter l'application du règlement de blocage à l'émission d'instructions ou à la reddition de décisions de justice qui, en pratique, ne surviendront que dans des hypothèses très marginales.

Comme l'indique la Cour, reprenant en cela les analyses de l'avocat général, c'est en réalité « la simple menace de

conséquences juridiques susceptibles d'être appliquées en cas de méconnaissance de ces lois »⁽²⁵⁾ américaines qui est de nature à inciter les personnes physiques ou morales en Europe à les mettre spontanément en oeuvre. Or, ne pas prendre en considération cette réalité, ce serait pour le règlement de blocage passer à côté de son objectif de lutte contre les effets sur le territoire européen des textes américains à portée extraterritoriale.

C'est pourquoi la Cour, à raison, a jugé que par principe la mise en oeuvre du règlement de blocage n'est pas « subordonnée à l'adoption d'instructions par les autorités administratives et judiciaires » américaines⁽²⁶⁾ ; il s'applique « même en l'absence de sommation ou d'instruction » de ces mêmes autorités⁽²⁷⁾. Il reste alors à déterminer la manière dont se concrétise cette mise en oeuvre du règlement de blocage, en particulier s'agissant des engagements contractuels des opérateurs européens concernés.

II - Conséquences du règlement de blocage en matière contractuelle

La question de la sanction de la méconnaissance par un opérateur européen du règlement de blocage est bien évidemment centrale. À lire le texte du règlement lui-même, et plus particulièrement son article 9, on comprend qu'il appartient aux États membres de déterminer cette sanction ; on déduit également des termes de cette disposition que celle-ci est plutôt envisagée comme devant présenter un caractère administratif ou para-pénal, notamment du fait de l'usage du terme d'« infraction »⁽²⁸⁾.

Dans son arrêt ici commenté, la Cour de justice a toutefois choisi une voie qui, sur ces deux derniers points, est assez éloignée des termes de l'article 9. Tout d'abord, sa décision dessine les contours d'une sanction et ne laisse donc pas entièrement le soin aux États membres d'y pourvoir. Ensuite, et surtout, cette même sanction est de nature contractuelle, et relève donc du droit privé.

Sur ce dernier point, la Cour n'a pas, en effet, hésité à étendre les effets du règlement de blocage aux relations contractuelles de droit privé unissant un opérateur européen à une entité visée sur la liste SDN. Ce n'est pas ce que prévoit, à tout le moins *expressis verbis*, le texte du règlement et c'est donc assurément là l'un des apports significatifs de cette décision.

La Cour de justice se prononce, en effet, sur la possibilité pour Telekom Deutschland, à l'aune de l'article 5, § 1, du règlement de blocage, de mettre un terme à ses relations contractuelles avec BMI. Plus exactement, on rappellera qu'il ne s'agissait pas ici d'une résiliation unilatérale et anticipée de la part de la société allemande de ses engagements contractuels à l'égard de la banque iranienne, c'est-à-dire en dehors de ce que prévoyaient en la matière lesdits contrats. Comme l'indique la Cour de justice, c'est l'exercice du « droit de résiliation ordinaire des contrats » qui se posait⁽²⁹⁾. En effet, le tribunal régional de Hambourg a condamné l'opérateur téléphonique à exécuter les contrats en cours « jusqu'à l'expiration des délais de résiliation ordinaire prévus à ces contrats »⁽³⁰⁾ ; c'est donc bien le renouvellement de ces mêmes contrats après l'expiration de ces délais qui était ici en jeu.

Plus qu'une résiliation, au sens du droit français des contrats en tout cas, c'est en conséquence plutôt un non-renouvellement des contrats par Telekom Deutschland dont il s'agissait. On suppose qu'à l'instar de la plupart des abonnements en matière de téléphonie, ces contrats étaient renouvelables par tacite reconduction, sauf à adresser un avis de non-renouvellement en amont de la date anniversaire de reconduction. Telekom Deutschland ayant notifié à BMI la résiliation de l'ensemble des contrats les liant « dans les meilleurs délais »⁽³¹⁾, c'est bien le terme contractuel de renouvellement tacite qui se trouvait ainsi indirectement visé.

La difficulté à laquelle a été confrontée la Cour est qu'à l'évidence, le règlement de blocage ne prévoit rien en matière contractuelle. D'ailleurs, elle relève qu'à l'aune de l'article 5 de celui-ci, une entité européenne « peut résilier les contrats qu'elle a conclus avec une personne figurant sur la liste SDN, et ce sans devoir accompagner cette résiliation

d'une motivation »³²). C'est donc dans le droit applicable aux contrats que doit être identifiée la règle susceptible de sanctionner, sur le terrain contractuel, la méconnaissance de cet article 5.

Or, il existait en l'espèce une règle du droit allemand des obligations susceptible d'assurer cette fonction. L'article 134 du code civil allemand (BGB), dont la Cour de justice prend tout de même le soin de faire vérifier par la « juridiction de renvoi » l'applicabilité effective³³, prévoit, en effet, que « tout acte juridique contraire à une interdiction légale est nul ». En d'autres termes, et à la faveur d'une articulation entre le droit européen et le droit privé allemand, la Cour de justice considère que la décision de résiliation ou de non-renouvellement constitue un acte juridique au sens de l'article 134 du BGB, lequel acte est frappé de nullité en raison de sa contrariété à une interdiction légale contenue dans l'article 5, § 1, du règlement de blocage ; tel est en substance le raisonnement retenu par la Cour.

Pour qu'une telle analyse en cascade puisse prospérer, encore fallait-il que puisse être établi que le non-renouvellement des contrats était bien motivé par la volonté de respecter les sanctions secondaires américaines. Or c'est là un exercice complexe, d'autant que si une résiliation anticipée d'un contrat s'accompagne en principe d'une motivation expressément indiquée au cocontractant, un non-renouvellement ne répond généralement pas à une telle exigence. Si une partie décide de ne pas contracter à nouveau avec un ancien partenaire, elle n'a pas à exposer ses raisons ; c'est un simple exercice de sa liberté contractuelle.

La Cour a toutefois pris le contrepied de cette analyse, classique en droit des contrats, et ce, en imposant à l'opérateur européen la charge d'établir que l'exercice de son droit de ne pas renouveler ses contrats avec BMI n'était pas motivé par la volonté de respecter les sanctions américaines³⁴. Ce faisant, la Cour impose à l'évidence une preuve négative aux opérateurs européens souhaitant mettre un terme à leurs relations contractuelles avec des entités listées SDN, exigence à laquelle il ne sera pas aisé de satisfaire en pratique³⁵. On suppose néanmoins qu'il pourra être établi que la résiliation ou la non-reconduction d'un contrat pouvait se justifier pour des raisons économiques ou stratégiques, autres que la volonté de mettre en oeuvre les sanctions américaines, lorsque tel était bien le cas. Quoi qu'il en soit, si cette preuve n'est pas rapportée, il en résultera la nullité de la décision de non-renouvellement, en tout cas lorsque celle-ci résulte du droit contractuel applicable, et par voie de conséquence une forme de reconduction des contrats par la force de la jurisprudence de la Cour de justice.

Cette conséquence contractuelle assez inédite - contraindre à la conclusion de nouveaux contrats - pose au moins deux types de questions.

Tout d'abord, on peut se demander de quelle manière elle pourrait être transposée à l'aune d'autres droits contractuels nationaux, et en particulier du droit français. On peut, en effet, s'interroger sur ce qu'il en serait d'un opérateur français placé dans la même situation et pour lequel ses contrats avec une entité iranienne placée sur la liste SDN relèveraient du droit français. À notre connaissance, il n'existe pas d'équivalent dans ce dernier droit à l'article 134 du BGB. Le droit civil français connaît bien les contrats frappés d'illicéité, mais une sanction de ce type ne semble pas pouvoir s'appliquer à une décision de non-renouvellement d'un contrat qui est parvenu à son terme contractuel... La transposition de la décision de la Cour à un contrat soumis au droit français posera donc assurément des difficultés en l'absence de règle parfaitement équivalente à l'article 134 du BGB³⁶.

Ensuite, et plus généralement, la décision de la Cour emporte d'importantes conséquences sur le terrain du droit des contrats, et plus particulièrement de la liberté contractuelle. Puisqu'elle implique que l'opérateur européen concerné se trouve devoir renouveler des contrats parvenus à leurs termes, sa liberté de recontracter, et donc de contracter tout court, ou non, avec la banque iranienne est directement remise en cause.

Il y a là une entorse à la liberté contractuelle, en ce que la décision de la Cour impacte directement le libre choix de son cocontractant par l'opérateur européen, ou de son « partenaire économique » pour reprendre les termes de l'arrêt³⁷.

Au reste, la Cour a eu conscience de cette confrontation frontale entre l'article 5, § 1, et la liberté d'entreprendre visée à l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) du 7 décembre 2000¹(38). Cette liberté fondamentale comprend, en effet, la liberté contractuelle, conformément à ce qui a été indiqué par la Cour de justice elle-même dans sa jurisprudence²(39).

La Cour estime toutefois que la liberté contractuelle, telle qu'issue de la Charte, n'est pas absolue ; elle peut « être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique »³(40). En l'espèce, elle serait même préservée du fait de la possibilité, aux termes de l'article 5, § 2, cette fois, du règlement de blocage, de demander une exemption si la mise en oeuvre du règlement de blocage, et, par voie de conséquence, le non-respect des sanctions américaines, « léserait gravement » les intérêts de l'opérateur européen ou ceux de l'Union européenne⁴(41).

Il est vrai que la liberté contractuelle n'est pas absolue et qu'elle peut connaître des exceptions pour des impératifs d'ordre public importants. Toutefois, lorsque ces exceptions portent, comme en l'espèce, sur le choix de contracter ou non, elles présentent tout de même un caractère assez inédit, dans un système libéral en tout cas. Cela étant, on observera que cette entorse à la liberté contractuelle par une loi de blocage n'est pas spécifique à l'Union européenne. Aux États-Unis, il existe également une loi anti-boycott remontant à 1977 et qui a été rééditée et recodifiée en 2018⁵(42). Ce texte, qui vise en réalité à contrecarrer sur le sol américain les effets de mesures d'embargo prises par des États tiers à l'encontre d'Israël, prohibe le refus de faire des affaires (*refusals to do business*), dont la motivation serait tirée de la volonté de mettre en oeuvre lesdites mesures⁶(43). On comprend que ce texte pourrait viser une hypothèse de résiliation ou de non-renouvellement d'un contrat, et donc une atteinte à la liberté contractuelle au sens du droit américain.

Bref, la solution retenue par la Cour de justice n'est peut-être pas si inédite qu'il n'y paraît. Pour autant, elle est de nature à bouleverser les principes classiquement admis en droit des contrats. Les juges en ont eu conscience puisqu'ils ont prévu de laisser une marge d'appréciation aux juridictions des États membres saisies de la question de la compatibilité entre un comportement contractuel et le règlement de blocage. Il leur appartient d'évaluer que la nullité de la résiliation ou du non-renouvellement « n'entraîne pas des effets disproportionnés » pour l'opérateur européen, et en particulier les « pertes économiques » auquel il pourrait être exposé⁷(44).

Afin de rendre les plus effectives possibles ces sanctions contractuelles aux manquements au règlement de blocage dont elle entérine l'existence, c'est donc tout un dispositif de mise en oeuvre par les juridictions des États membres de celles-ci que la Cour a mis en place. Sur le terrain des principes, il y a lieu de le saluer car il renforce assurément ledit règlement, et lui confère une plus grande efficacité contre l'extraterritorialité du droit américain, dont on connaît les ravages sur les entreprises européennes.

En revanche, et sur le terrain technique cette fois, les délinéaments précis de la rencontre qu'implique l'arrêt de la Cour entre le droit des sanctions, d'un côté, et le droit des contrats, de l'autre, restent encore sans doute à parfaire. Gageons que de futurs autres contentieux permettront de rendre celle-ci plus harmonieuse.

Mots clés :

UNION EUROPEENNE * Politique commerciale * Embargo contre l'Iran * Loi américaine * Application extraterritoriale

(1) Règl. UE 2022/260 du Conseil du 23 févr. 2022 mettant en oeuvre le Règl. UE 269/2014 ; Règl. UE 2022/261 du Conseil du 23 févr. 2022 mettant en oeuvre le Règl. UE 269/2014 ; Règl. UE 2022/262 du Conseil du 23 févr. 2022 modifiant le Règl. UE 833/2014 ; Règl. UE 2022/328 du Conseil du 23 févr. 2022 modifiant le Règl. UE 833/2014 ; Règl. UE 2022/330 du Conseil du 23 févr. 2022 modifiant le Règl. UE 269/2014 ; Règl. UE 2022/334 du Conseil du

28 févr. 2022 modifiant le Règl. UE 833/2014 ; Règl. UE 2022/336 du Conseil du 28 févr. 2022 mettant en oeuvre le Règl. UE 269/2014 ; Règl. UE 2022/345 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant le Règl. UE 833/2014 ; Règl. UE 2022/350 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant le Règl. UE 833/2014 ; Règl. UE 2022/355 du Conseil du 2 mars 2022 modifiant le Règl. CE 765/2006 ; Règl. UE 2022/398 du Conseil du 9 mars 2022 modifiant le Règl. CE 765/2006.

(2) Règl. CE 2271/96 du Conseil du 22 nov. 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, consolidé par le Règl. CE 807/2003 du Conseil du 14 avr. 2003, le Règl. UE 37/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 janv. 2014 ainsi que le Règl. UE 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018.

(3) *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* (22 U.S. Code Chapter 69A) et *Iran and Libyan Sanctions Act* (H.R.3107). Sur ces deux textes, V. not., M. Cosnard, Les lois Helms-Burton contre Cuba et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays, AFDI 1996. 33-61 ; B. Stern, Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, RGDIP 1996. 979-1003.

(4) La seule tentative connue est lorsque la banque autrichienne BAWAG, qui avait été rachetée par un fonds américain, a décidé de fermer une centaine de comptes cubains ouverts dans ses livres. Les intéressés ayant contesté cette mesure, la banque, menacée de poursuites, a demandé une dérogation et rouvert ces comptes, ce qui a conduit à la suspension des poursuites. V. P. Bonnecarrère, Rapport d'information sur l'extraterritorialité, Sénat, 2018, p. 20.

(5) *The Cuban Liberty and Democratic Solidary (Libertad) Act of 1996* (« *Helms-Burton Act* »), 12 mars 1996.

(6) Il existe actuellement plusieurs instances ouvertes contre des groupes français devant les tribunaux américains sur le fondement du Titre III, mais qui pour l'heure n'ont pas abouti à une condamnation. Dans une première d'entre elles, la juridiction saisie s'est déclarée incompétente (*lack of personal jurisdiction*) à l'égard de la société française défenderesse : US District Court, Southern District of Florida, Order (17 juin 2021), *M. Cueto Iglesias and M. Iglesias Alvarez vs. Pernod Ricard*, Case N°. 20-20157-CIV-Williams. Dans une autre affaire, c'est plutôt une absence d'élément intentionnel de la part de la défenderesse qui a conduit au rejet de la demande : United States District Court, S.D. New York, Opinion & Order (22 déc. 2021), *Sucesores de Don Carlos Nunez y Dona Pura Galvez, Inc. v. Societe Generale, S.A.*, 20-CV-851 (KMW). Pour une autre affaire en cours : US District Court, Southern District of Florida, *O. Blanco de Fernandez vs. CMA CGM*, Case N°. 1 :21-CV-22778-Cooke/O'Sullivan.

(7) *The Joint Comprehensive Plan of Action* (« JCPOA » ou « Iran nuclear deal »), signé le 14 juill. 2015.

(8) Règl. CE 2271/96 du Conseil du 22 nov. 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.

(9) *The Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* (« IFCA »), 2 janv. 2013.

(10) Europe 2022. Comm. 61, obs. D. Bouvier. V. égal. les concl. de M. l'av. gén. G. Hogan présentées le 12 mai 2021. Sur ces conclusions, J.-G. de Tocqueville, N. Brice et D. Aumain, JCP 2021. 1250 ; A. Amir-Aslani et Q. Coppens, Rev. internat. compl. éth. aff. 2021, n° 4, p. 20.

(11) Règl. CE 2271/96, art. 11, 1).

(12) Règl. CE 2271/96, art. 11, 4).

(13) Règl. CE 2271/96, art. 11, 5). Par renvoi au Règl. CEE 4055/86 du Conseil, du 22 déc. 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (*id.*, art. 11, 4), son application est également étendue aux ressortissants des États membres établis hors de l'UE et aux transports maritimes établis hors de l'UE et contrôlés par des ressortissants d'un État membre, si leurs navires sont immatriculés dans cet État membre conformément à sa législation.

(14) Règl. CE 2271/96, art. 11, 2).

(15) La possibilité d'adopter des sanctions secondaires en lien avec l'invasion de l'Ukraine est toutefois envisagée par les instances américaines.

(16) Règl. CE 2271/96, 4^e consid.

(17) Pt 37.

(18) Affaire *du Lotus (France c/ Turquie)* [1927] CPJI (Série A), n° 10, p. 19.

(19) Ainsi a-t-il pu être énoncé, à l'aune de la réactivation des sanctions extraterritoriales contre l'Iran par les États-Unis, que « de telles sanctions n'ont aucun fondement défendable en droit international » : P.-M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, Précis Dalloz, 15^e éd., 2020, p. 115.

(20) Pt 42.

(21) Pts 45-48.

(22) Préc. pt 57.

(23) Sur le DPA, V. par ex., L. Cohen-Tanugi et E. Breen, *Le Deferred prosecution agreement américain*. Un

instrument de lutte efficace contre la délinquance économique internationale, JCP 2013. 1663 ; A. Mignon-Colombet et F. Buthiau, Le deferred prosecution agreement américain, une forme inédite de justice négociée. Punir, surveiller, prévenir ?, JCP 2013. 621.

(24) R. Bismuth, Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain. Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas, AFDI 2015. 785 ; Y. Quintin, Aux frontières du droit : les embargos américains et l'affaire *BNP Paribas*, RDBF 2014, n° 5, p. 17.

(25) Pt 49.

(26) *Ibid.*

(27) Pt 45.

(28) L'art. 9 est ainsi rédigé : « Chaque État membre détermine les sanctions à imposer en cas d'infraction à toute disposition pertinente du présent règlement. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives ».

(29) Pt 53.

(30) Pt 21. Lesdits contrats expiraient entre le 25 janv. 2019 et le 7 janv. 2021.

(31) Pt 22.

(32) Pt 63.

(33) § 64.

(34) Comme l'indique la Cour, il lui « revient [...] d'établir à suffisance de droit que son comportement ne visait pas à se conformer aux dites lois » : pts 67 et 68.

(35) En ce sens, J.-G. de Tocqueville, N. Brice et D. Aumain, art. préc. note 10, n^{os} 14-17.

(36) La référence opérée par l'art. 1100-1 C. civ. français à l'acte unilatéral, et sa soumission « en tant que de raison » aux règles qui gouvernent les contrats pourraient éventuellement être toutefois mobilisée.

(37) Pt 79.

(38) Pt 50 ; Pts 78-79.

(39) CJUE 16 juill. 2020, aff. C-686/18¹⁴, *OC e.a. c/ Banca d'Italia e.a.*, pt 82, et les réf. d'affaires antérieures citées.

(40) Pt 81.

(41) Pt 50 ; V. aussi Pts 84-85.

(42) 50 U.S.C. § 4841-4843, disp. à : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-58/subchapter-II>.

(43) 15 C.F.R. § 760.1(e)(2) : « *Generally, a refusal to do business under this section consists of action that excludes a person or country from a transaction for boycott reasons. This includes a situation in which a United States person chooses or selects one person over another on a boycott basis or takes action to carry out another person's boycott-based selection when he knows or has reason to know that the other person's selection is boycott-based* ».

(44) Pt 95.