

N° 650
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2020

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
EUROPÉENNE**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*tendant à préserver la souveraineté de l'Union européenne dans le domaine
énergétique notamment,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Claude KERN et Michel RAISON,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dès que l'ancien chancelier Schröder a conclu la première négociation portant sur la construction d'un gazoduc doublant la capacité de *Nord Stream*, les autorités américaines ont invoqué la menace qu'un tel projet représentait pour la sécurité énergétique de l'Union et tenté d'entraver la réalisation du gazoduc *Nord Stream 2*. La vice-secrétaire d'État à l'énergie du président Obama notamment avait exprimé en mars 2016 une opinion ouvertement hostile, qu'elle affirmait partagée par les alliés européens des États-Unis.

Sous la présidence de Donald Trump, **la loi du 2 août 2017** « contre les adversaires de l'Amérique » a imposé des sanctions contre plusieurs États, dont la Russie. À la lettre, les sanctions introduites à cette occasion ne visaient pas les cinq partenaires européens de Gazprom. **Les lignes directrices d'application publiées le 31 octobre 2017** par le Département d'État américain l'ont confirmé *via* des critères d'application qui les épargnaient.

La situation a cependant changé deux ans plus tard, avec l'introduction, dans **la loi du 20 décembre 2019** – relative aux crédits de la Défense pour 2020 – d'un dispositif qui avait été déposé le 14 mai 2019, sous forme de proposition de loi, par un sénateur républicain du Texas, M. Ted Cruz, en son nom propre et au nom de quatre collègues siégeant à la commission des affaires étrangères. En décembre 2019, cette proposition, sous forme d'amendement, a été reprise dans les articles 7501 à 7503 du texte de loi régissant les crédits de la Défense pour 2020, où ils forment un ensemble dénommé « *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019* » ou « loi de 2019 protégeant la sécurité énergétique européenne ». Cette disposition visait les navires utilisés par des opérateurs non américains pour la construction de *Nord Stream 2* ou de *Turkish Stream*. En pratique, le texte pouvait s'appliquer uniquement à la société helvétique Allseas, propriétaire du *Pioneering Spirit*, seul bateau spécialisé dans la pose de gazoducs sous-marins utilisé sur le chantier de *Nord Stream 2* : les caractéristiques du *Pioneering Spirit* le rendaient indispensable à l'aboutissement rapide du chantier. Le dispositif est entré en vigueur dès la promulgation du budget de la Défense par le président Trump, le 20 décembre 2019. La société Allseas a immédiatement mis fin à sa participation au chantier. Gazprom a donc dû se lancer seul dans

l'achèvement de la pose, qui aurait pris environ une semaine avec le concours du *Pioneering Spirit*. D'après l'entreprise, le nouveau gazoduc devait être opérationnel pour la fin 2020, une fois achevés les tests indispensables à son utilisation effective.

Le 4 juin 2020, les cinq mêmes sénateurs américains ont pris une nouvelle initiative, officiellement motivée par la défense de la sécurité énergétique de l'Europe. Affirmant vouloir clarifier la loi du 20 décembre 2019, la nouvelle proposition tend à en modifier l'article 7503 **pour infliger des sanctions** liées à *Nord Stream 2* **à un champ élargi d'activités**, puisque sont désormais visées l'assurance des navires utilisés sur le chantier, toute assistance technique à leur fonctionnement, et toute participation au test ou à la certification du gazoduc.

L'autre caractéristique de ce texte est particulièrement inquiétante pour l'Union européenne : son entrée en vigueur à titre rétroactif. En effet, la proposition du 4 juin est conçue pour entrer en vigueur en même temps que la loi de 2019, promulguée presque six mois plus tôt. La loi de 2019 exprimait déjà une volonté de tutelle énergétique américaine sur l'Union européenne. Avec la rétroactivité inscrite dans la proposition du 4 juin, l'Union européenne risque donc de vivre sous la menace de sanctions ciblées, frappant des activités considérées licites par les Américains au moment où elles ont été menées, mais rétroactivement sanctionnées par les États-Unis, qui les auraient, entre temps, jugées contraires à leurs intérêts. **Or les activités en cause concernent l'Union européenne, sont conduites sur le territoire de l'Union, par des entreprises de l'Union, dans le respect du droit de l'Union et des États membres directement concernés. La souveraineté de l'Union européenne se trouve ainsi bafouée. Il s'agit ici d'énergie, mais tout autre secteur pourrait être, demain, victime de dispositions comparables.**

Une nouvelle étape a été franchie le **15 juillet 2020**, avec la publication, par le Département d'État, d'une « mise à jour » **des lignes directrices, immédiatement substituée au texte du 31 octobre 2017.** La finalité déclarée de cette dernière initiative consiste à sanctionner les entreprises européennes participant au projet de gazoduc à compter du 16 juillet, indépendamment de la date à laquelle remonte l'accord sur lequel se fonde cette participation. Les lignes directrices du 31 octobre 2017 comportaient une « clause du grand-père » qui mettait à l'abri de toute sanction la mise en œuvre d'accords antérieurs au 2 août 2017. Le changement opéré le 15 juillet 2020 est donc d'une ampleur spectaculaire.

C'est pourquoi, lorsqu'elle s'est réunie le jeudi 16 juillet sous la présidence de M. Jean Bizet, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté la proposition de résolution européenne suivante.

Proposition de résolution européenne tendant à préserver la souveraineté de l'Union européenne dans le domaine énergétique notamment

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019*, formé par les articles 7 501 à 7 503 du *National Defense Authorization Act for fiscal year 2020* du 20 décembre 2019,
- ⑤ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme de travail de la Commission pour 2020 « Une Union plus ambitieuse », COM(2020) 37 final du 20 janvier 2020,
- ⑥ Vu la réponse faite le 4 février 2020 par la Commission européenne à la question posée le 19 septembre 2019 par M. Sven Schulze, député européen, portant sur le risque de sanctions américaines en connexion avec le projet de gazoduc *Nord Stream 2*,
- ⑦ Vu la proposition de loi déposée le 4 juin 2020 au Sénat des États-Unis par M. Ted Cruz et quatre de ses collègues, formant le *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act of 2020*,
- ⑧ Vu la réponse faite le 25 juin 2020 par la Commission européenne à la question posée le 23 mars 2020 par M. Emmanuel Maurel, député européen, portant sur les sanctions américaines adoptées contre les entreprises participant au chantier du gazoduc *Nord Stream 2*,
- ⑨ Vu la mise à jour des lignes directrices publiée le 15 juillet 2020 par le Département d'État des États-Unis pour l'application de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique, afin de renforcer immédiatement le dispositif de sanctions extraterritoriales contre toutes les entreprises contribuant à la construction ou à l'entretien du gazoduc *Nord Stream 2*,
- ⑩ Rappelle que les États membres de l'Union européenne déterminent souverainement la structure générale de leur approvisionnement énergétique ;
- ⑪ Souligne qu'aucune disposition du droit international n'habilite les États-Unis d'Amérique à intervenir dans la détermination de l'approvisionnement énergétique d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ;

- ⑫ Insiste sur la nécessité pour les autorités américaines de s'abstenir de toute sanction et de toute menace de sanction envers toute entreprise participant à la construction ou à l'exploitation d'un équipement économique sur le territoire de l'Union et respectant le droit de l'Union, tout comme celui des États membres concernés ;
- ⑬ Invite tout État tiers à privilégier la voie négociée s'il lui apparaît qu'un projet réalisé sur le territoire de l'Union pourrait être préjudiciable à ses intérêts, et à saisir éventuellement la justice internationale en cas de désaccord persistant ;
- ⑭ S'oppose formellement à l'adoption, par tout État tiers, de sanctions visant un État membre ou une entreprise opérant sur le territoire d'un État membre hors décision préalable d'une instance juridictionnelle internationale ;
- ⑮ Approuve les déclarations officielles faites en ce sens par la Commission européenne, notamment en 2020 ;
- ⑯ Constate toutefois la persistance des ingérences américaines dans la politique énergétique de l'Union ;
- ⑰ Condamne en particulier le caractère rétroactif des dispositions inscrites dans la proposition de loi du 4 juin 2020, déposée au Sénat des États-Unis par le sénateur M. Ted Cruz et quatre de ses collègues siégeant à la commission des affaires étrangères ;
- ⑱ Par conséquent, souhaite que la Commission européenne amplifie l'action qu'elle a conduite jusqu'à présent pour mettre fin à toute ingérence d'un pays tiers dans quelque élément de politique suivie par l'Union européenne ou ses États membres sur leur territoire et fasse ainsi prévaloir le droit, sans écarter l'adoption et la mise en œuvre de sanctions de rétorsion si nécessaire, afin d'obtenir :
 - ⑲ – au minimum le retrait des lignes directrices publiées le 15 juillet 2020 pour l'application de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique et, idéalement, la suppression de cet article,
 - ⑳ – la suppression du *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019*,
 - ㉑ – le retrait de la proposition de loi déposée le 4 juin au Sénat des États-Unis sous la dénomination « *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act of 2020* » ;
- ㉒ Invite le Gouvernement à soutenir cette orientation.