

25/03/2025

Guillaume Duval,  
Conseiller, avenir de  
l'intégration européenne à  
l'Institut Jacques Delors.

BLOG  
— POST

# En finir avec l'unanimité en matière de sanctions !



©Getty Images on Unsplash

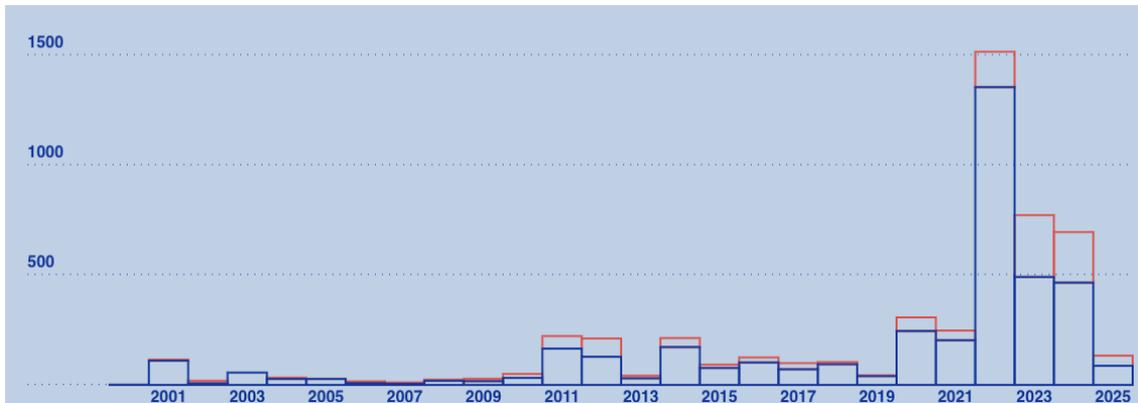
*Les sanctions sont pour l'instant le principal outil de politique étrangère de l'UE mais leur mode d'adoption actuel, à l'unanimité, les fragilise grandement. Le Traité prévoit pourtant la possibilité de les adopter à la majorité qualifiée.*

L'Union Européenne n'a pas d'armée. Pour contrer la menace existentielle que représente la Russie impérialiste de Vladimir Poutine après le renversement d'alliance de Donald Trump, elle soutient certes le renforcement accéléré des capacités de défense de ses États membres avec le plan ReArm Europe qui vient d'être adopté. Mais le principal outil dont elle dispose en propre à ce stade pour s'opposer à ses ennemis ce sont les sanctions.

## I • Les sanctions, principal outil de l'Union en politique extérieure

L'Union européenne peut en effet imposer des sanctions à des secteurs d'activités, des individus ou des organisations pour interdire leurs investissements en Europe, bloquer les échanges commerciaux, refuser les visas ou encore saisir leurs avoirs dans l'Union. Il existe à l'heure actuelle **36 régimes différents de sanctions européennes** visant 4 024 individus et 1 167 entités de 81 nationalités différentes.

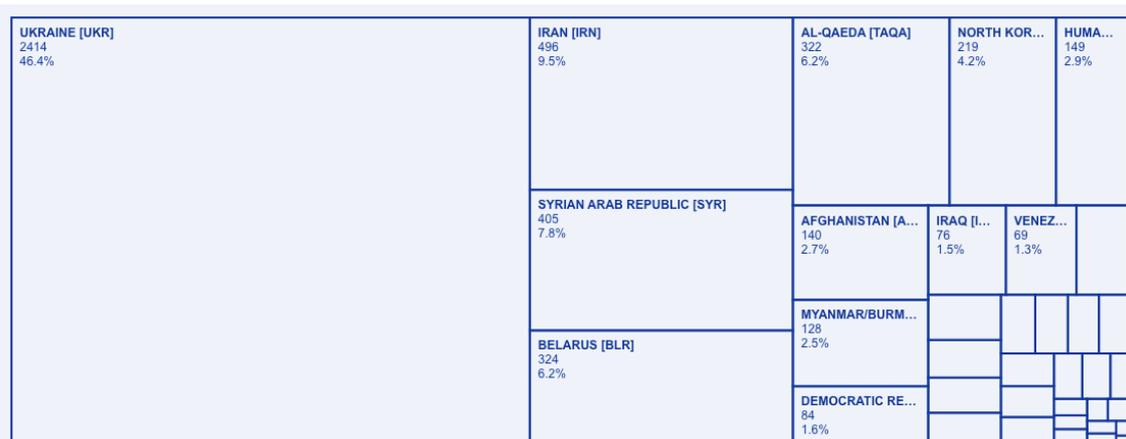
The chart shows the number of active listings of individuals (in blue) and entities (in red) by year.



▲ Source: European Union

### Sanctions regimes sizes

This chart shows the volume and composition of different sanctions regimes based on the number of listings under each regime and entities, and the number of individuals under financial sanctions and travel bans.



▲ Source: European Union

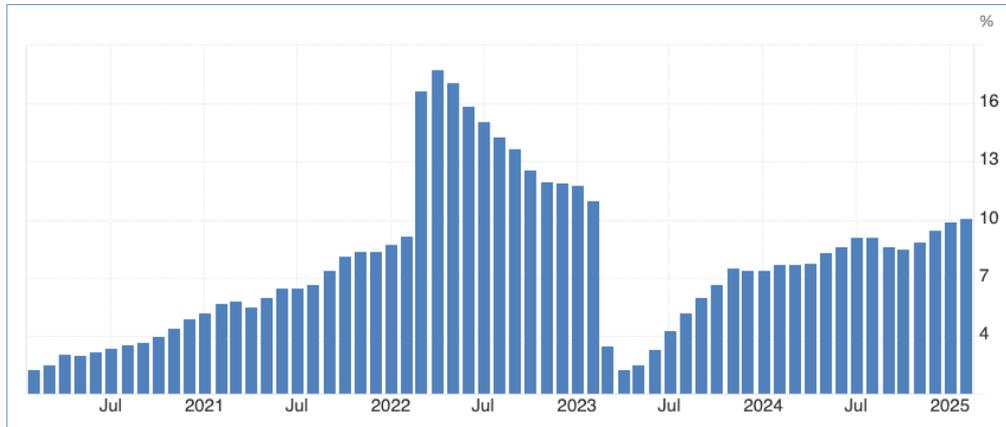
Mais les sanctions européennes les plus importantes sont de loin [celles prises contre la Russie suite à l'invasion de l'Ukraine](#). Elles visent actuellement 1 876 individus, dont notamment le président Vladimir Poutine et le ministre des affaires étrangères Sergei Lavrov, et 538 entités, comme le FSB ou encore le média Russia Today. Ces mesures prises dans le cadre de la guerre engagée par la Russie en Ukraine représentent à elles seules 46,5 % du nombre total de sanctions imposées par l'Union européenne aujourd'hui.

## II • Les sanctions ont épuisé l'économie russe

Le débat est vif depuis plusieurs années sur l'efficacité de telles mesures. Il suffit cependant de voir l'animateur de télévision aux ordres du Kremlin [Vladimir Solovyov éructer régulièrement en direct contre la saisie de ses villas italiennes](#) et son impossibilité de se rendre en Europe occidentale pour mesurer combien cela affecte les oligarques russes et les propagandistes de Vladimir Poutine. Plus fondamentalement, l'interdiction d'exportation de produits sensibles a nui de façon marquée non seulement au secteur des industries militaires russes mais aussi à son industrie pétrolière et au transport aérien. La Russie a dû faire appel en effet massivement [aux munitions et aux équipements de la Corée du Nord](#) et de l'Iran pour pouvoir poursuivre la guerre.

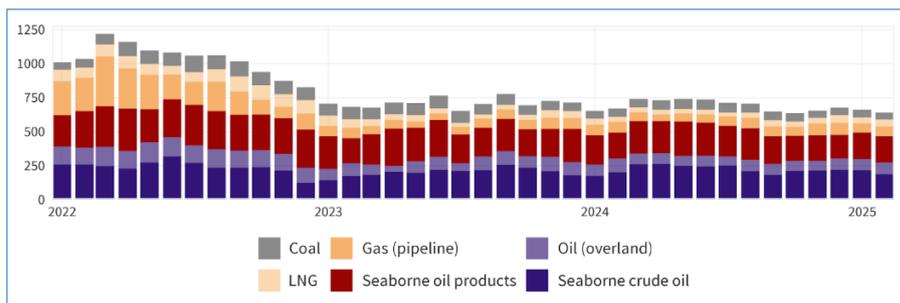
En 2024, la Russie a dû aussi [décommissionner 58 avions devenus trop dangereux](#), faute de pièces de rechange. Et les rentrées de devises liées aux exportations d'énergie fossile russes ont été divisées par deux depuis le printemps 2022. L'inflation s'est envolée en Russie et dépassait officiellement les 10% par an en février dernier et le Rouble a perdu 40 % de sa valeur depuis la mi 2022 même si l'élection de Donald Trump lui a redonné quelques couleurs ces dernières semaines. Pour défendre le rouble et combattre (sans succès) l'inflation, la banque centrale russe a dû porter ses taux d'intérêts à 21 % étouffant ainsi toute l'activité économique non dirigée vers la guerre. Enfin l'économie russe est devenue, du fait des sanctions, très dépendante de celle de son grand voisin, la Russie devenant ainsi de plus en plus une colonie chinoise.

### Russia Inflation Rate



▲ Source : Federal State Statistics Service

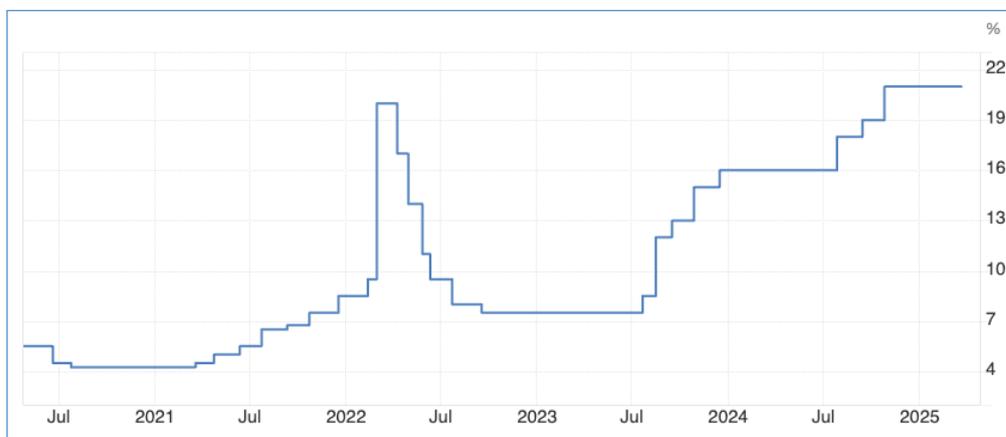
### Russia's fossil fuel export revenue (Million eur per day)



▲ Source : CREA analysis based on Kpler, Marine Traffic, ENTSOG and customs data



### Russia Interest Rate



▲ Source : Central Bank of Russia

On constate bien sûr beaucoup de tentatives de contournement de ces sanctions, via les pays d'Asie centrale en particulier, que l'Union européenne s'efforce de combattre. Mais le contournement des sanctions, même quand il réussit, s'accompagne toujours de surcoûts très importants, de délais allongés et de quantité de produits limitées.

Les sanctions n'ont certes pas empêché Vladimir Poutine de poursuivre sa guerre depuis trois ans mais à la longue, elles sont en train d'épuiser progressivement l'économie russe. C'est une des raisons d'ailleurs pour lesquelles le virage à 180° de la politique américaine est particulièrement rageant : contrairement à ce qu'on entend souvent dire, le temps ne travaillait pas pour la Russie de Poutine...

### III • La possibilité qu'un seul État bloque des sanctions rend l'UE très vulnérable

Les sanctions européennes ne sont cependant pas décidées pour une durée indéterminée. Elles doivent être renouvelées régulièrement. Celles concernant l'agression russe contre l'Ukraine doivent l'être tous les six mois. Et ce renouvellement donne systématiquement lieu depuis 2022 à une épreuve de force, la Hongrie de Viktor Orban menaçant de ne pas l'accepter et de faire tomber ainsi toutes les sanctions. Viktor Orban se sert régulièrement de ce levier pour extorquer des concessions exorbitantes à l'Union et à ses 26 autres États membres. Cela a encore été le cas [mi mars à l'occasion](#)

[du renouvellement des sanctions](#) contre les quelques 2 414 individus et entités russes visées par l'UE. Cela avait déjà été le cas également il y a quelques semaines lors du [renouvellement des sanctions sectorielles contre la Russie](#).

Jusqu'ici, Viktor Orban a toujours fini par plier au dernier moment mais dans le contexte du renversement d'alliance initié par Donald Trump, le danger que représente un tel blocage s'accroît. Et de toute façon, le fait que le seul outil efficace dont dispose l'Union pour contrer ses ennemis soit à la merci d'un ou deux États membres susceptibles de la trahir pose en soi un problème politique majeur. Il est plus que temps d'y mettre un terme, non seulement dans le cas spécifique de la Hongrie d'Orban, mais aussi plus largement pour l'avenir.

Il existe bien la possibilité prévue par [l'article 7 du Traité sur l'Union Européenne](#) de priver un État membre de l'Union de son droit de vote au Conseil « *en cas de violation grave et persistante par [cet] État membre des valeurs visées à l'article 2 [du Traité de l'UE]* ». Mais ce constat doit lui-même être établi à l'unanimité et beaucoup d'États membres hésitent à utiliser cette « arme nucléaire ».

Ce ne serait toutefois pas le seul moyen de contourner le blocage, non seulement de la Hongrie mais aussi celui d'une petite minorité d'États membres si d'autres la rejoignait. La politique étrangère et de sécurité commune fait certes partie des rares domaines où la règle de l'unanimité s'applique encore selon le Traité sur l'Union Européenne. Mais [dans le titre 5 du Traité qui définit cette politique, l'article 31](#) dispose que « *par dérogation au paragraphe 1 [qui prévoit le vote à l'unanimité], le Conseil statue à la majorité qualifiée :*

- *Lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil Européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1 [ce qui signifie en matière de politique étrangère et de sécurité]*
- *Lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Extérieures et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut Représentant.*
- *Lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union. »*

Or c'est très précisément de cela dont il s'agit dans le domaine des sanctions. Le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement décide, à l'unanimité, de sanctionner la Russie, de continuer à le faire ou d'étendre le champ des sanctions à de nouveaux domaines. Et le Conseil de l'Union, dans sa formation affaires étrangères, adopte les textes nécessaires à la mise en œuvre pratique de cette décision sur proposition du Haut Représentant de l'Union.

#### IV • On pourrait (et on devrait) adopter les sanctions à la majorité qualifiée

Il n'y a donc, en toute logique et en respectant parfaitement la lettre du Traité, aucune raison de considérer que cette décision d'application doive elle-même être prise à l'unanimité au sein du Conseil de l'Union en acceptant de se soumettre à chaque fois au chantage du ministre des affaires étrangères de la Hongrie de Viktor Orbán comme on le fait pourtant depuis 2022.

Cela fait longtemps que cette éventualité est discutée au sein des instances européennes mais jusqu'ici, de nombreux États membres, dont la France, se sont toujours catégoriquement opposés à ce qu'on renonce à la règle de l'unanimité lors de l'adoption des textes d'application en matière de sanctions. Ils craignent en effet de perdre leur propre capacité de veto à l'avenir en matière de politique étrangère et de sécurité dans la mesure où les possibilités ouvertes par l'article 31 pour se passer de cette unanimité sont en pratique très larges si on commence à les utiliser. Ils redoutent également d'engorger le Conseil Européen en y reportant le débat sur le détail de chaque sanction.

Dans un contexte où les menaces qui pèsent sur l'Union sont devenues considérables et où le double jeu de quelques États membres pourraient puissamment aider ses ennemis à détruire l'UE, il est plus que temps malgré cela de doter l'Union d'une véritable capacité d'agir en matière de politique étrangère et de sécurité en renonçant enfin à la règle de l'unanimité pour voter les textes d'application en matière de sanctions. Si le vote à la majorité qualifiée « normale » paraît une formule trop large, les 27 pourraient éventuellement s'entendre, sans modifier le Traité, pour mettre en œuvre en pratique dans ce domaine particulier un vote à une majorité super-qualifiée plus stricte, voir un vote à l'unanimité moins deux États par exemple.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

**Institut Jacques Delors**  
Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

