



Contre-jour

Les sanctions contre l'Autriche

Motifs, objectifs, issues

par Tanguy de Wilde d'Estmael

Il faut considérer que tous les États dont l'Europe est composée ont entre eux des liaisons et des commerces nécessaires qui font qu'on peut les regarder comme les membres d'une même république, et qu'il ne peut presque point arriver de changement considérable en quelques-uns de ses membres qui ne soit capable de troubler le repos de tous les autres.

François de Caillières,

De la manière de négocier avec les souverains, 1716.

au fil du temps et des traités, l'objectif politique qui, dès l'origine, sous-tendait implicitement l'intégration économique européenne a été explicité en des termes toujours plus stricts. Association de démocraties et espace de paix autant que grand marché, l'Union européenne (UE) induit une communauté de destin de ses composantes. Il peut en résulter une solidarité dans l'épreuve comme une communion dans le bonheur. Ainsi quand, en 1982, l'Argentine a envahi les îles Falkland, la solidarité communautaire s'est exprimée d'emblée pour exercer une pression économique à l'égard de Buenos Aires. De même, la réunification allemande de 1990 s'est opérée dans le cadre accueillant de l'intégration européenne, en pleine harmonie avec un processus communautaire en voie de renforcement. *Mutatis mutandis*, la question autrichienne soulevée en 2000 se situe dans la même optique. Elle a bien été résumée par le président de la Commission Romano Prodi en février 2000 : « Lorsqu'un État membre est en difficulté, toute l'Union est en difficulté. Le devoir d'une institution supranationale forte n'est pas d'isoler un de ses membres, mais de le lier indissolublement à ses valeurs ». En ce sens, au sein de l'UE, nous sommes tous des Autrichiens démocrates, comme nous fûmes tous des Falklanders envahis ou des Allemands réunis. D'où, logiquement, le souci, l'inquiétude puis la réaction face à la montée du FPÖ en Autriche, parti soupçonné de ne pas être ancré au socle de valeurs communes fondant l'Union européenne.

Mesures inamicales des Quatorze plutôt que sanctions de l'Union

Au départ, la réaction européenne se voulait dissuasive et consista en une simple menace d'adopter des mesures coercitives en cas de formation d'un gouvernement autrichien avec la participation du FPÖ. Proférée le 31 janvier 2000 dans une déclaration des Quatorze, la menace consistait en trois restrictions politico-diplomatiques : suspension des contacts bilatéraux officiels entre les quatorze États membres et l'Autriche ; absence de soutien des Quatorze à l'égard des candidats autrichiens briguant des postes dans les organisations internationales ; réception au seul niveau technique des ambassadeurs autrichiens dans les capitales des États membres. Ces menaces ont été mises en œuvre dès la formation du gouvernement ÖVP-FPÖ le 3 février. *Stricto sensu*, on ne peut toutefois parler de sanctions de l'UE. En effet, il s'agit en réalité de mesures inamicales¹ « quatorze fois bilatérales », ne concernant pas l'Union en tant que telle, même si la déclaration comminatoire du 31 janvier avait été coordonnée techniquement par la présidence portugaise. En l'occurrence, les quatorze ministres n'agissaient pas en tant que Conseil de l'UE mais comme une conférence diplomatique *ad hoc*. Ce *modus operandi* était en réalité le seul possible car les conditions n'étaient pas réunies pour sanctionner l'Autriche dans le cadre de l'UE proprement dit. En effet, sans même aborder la question de sa légitimité, le procès fait à l'Autriche était clairement un procès d'intention. Aucun acte commis par ce pays ne pouvait justifier le déclenchement de la procédure de sanction prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Ce mécanisme, nouveauté introduite par le traité d'Amsterdam sur proposition italo-autrichienne, a été adopté dans la perspective de l'élargissement, pour prévenir toute « réversibilité » démocratique d'un (futur) État membre². Cette disposition apparaît effectivement comme l'arme absolue en cas de violation grave et persistante des principes démocratiques par un État membre. Au terme d'une procédure nécessitant un très large consensus au sein de la Commission, du Parlement, du Conseil européen et du Conseil³, l'État membre en cause peut notamment se voir retirer son droit de vote au sein des institutions de l'UE tout en demeurant redevable des obligations contractées dans le cadre des traités communautaires. L'existence même de pareille disposition entend produire un effet dissuasif, étouffant dans l'œuf toute velléité d'aventure non démocratique d'un État membre, quel que soit son gouvernement. Le verrou communautaire n'ayant pas été jugé suffisant face à l'arrivée au pouvoir du FPÖ en Autriche, il a fallu procéder par la voie indiquée des sanctions quatorze fois bilatérales. Certains, au premier rang desquels figurait le nouveau chancelier Wolfgang Schüssel, ont invoqué à tort, semble-t-il, l'absence de base juridique des mesures restrictives adoptées par les Quatorze. Il n'y a en effet pas de droit au maintien des relations bilatérales officielles, ni de droit à obtenir le soutien de ses partenaires lors de la présentation de candidats à des postes au sein

des organisations internationales. Il y a simplement une légitime attente politique à voir se poursuivre ces pratiques amicales entre États membres de l'UE. De même pouvait-il y avoir à l'égard de l'Autriche une attente politique estimée légitime par les Quatorze : celle d'exclure le FPÖ d'une coalition gouvernementale.

Appréciation politique des « sanctions » en fonction des objectifs poursuivis

Quel est l'impact politique des mesures coercitives décidées par les Quatorze à l'encontre de l'Autriche ? Comme dans le cas de sanctions économiques décidées à l'égard d'États tiers⁴, on peut distinguer trois types d'objectifs qui seront confrontés aux résultats obtenus⁵.

L'objectif *primaire* de la sanction concerne directement le sanctionné : il s'agit d'abord d'appuyer d'une mesure concrète la condamnation d'un comportement. Mais cette fonction punitive se double d'un objectif d'amendement : le changement de comportement de la cible du fait de la pression. Dans l'affaire autrichienne, l'objectif primaire de la menace de sanctions était d'empêcher la formation d'une coalition gouvernementale incluant le FPÖ. Quatre jours plus tard, une telle coalition était au pouvoir à Vienne. Mais l'échec avéré de cette pression ne doit pas faire oublier un résultat issu très directement de la menace : la déclaration du 3 février 2000 de W. Schüssel et J. Haider intitulée « Responsabilité pour l'avenir de l'Autriche au cœur de l'Europe ». Il s'agit d'un texte peu banal par lequel les deux responsables politiques autrichiens (re)font une profession de foi démocratique en un credo très précis, avant de s'engager dans la voie d'un début de repentance à l'égard du passé nazi occulté de l'Autriche. Cette déclaration aurait pu être considérée comme suffisante par les Quatorze, puisqu'elle indiquait que l'Autriche n'entendait pas amorcer une dérive anti-démocratique, qu'elle se sentait placée sous surveillance par ses partenaires de l'UE et prenait au sérieux la menace contenue dans les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne. Les Quatorze n'envisagèrent toutefois pas la déclaration Schüssel-Haider comme un élément susceptible de remettre en cause les mesures annoncées le 31 janvier.

Identifier l'objectif des sanctions après leur application est plus complexe. S'agissait-il de précipiter la chute du gouvernement ÖVP-FPÖ pour provoquer de nouvelles élections en Autriche ? Des déclarations irréfléchies allèrent initialement dans ce sens, notamment de la part du ministre belge des Affaires étrangères, Louis Michel. Sans être grand expert en sociologie électorale, chacun sait que des élections en cascade accentuent généralement les premiers résultats sortis des urnes. À l'évidence, les Quatorze n'avaient pas l'intention de faire tomber l'Autriche de Charybde en Scylla. Ils ne visaient certainement pas non plus la réalisation d'une coalition gouvernementale de rechange à Vienne : pareille tentative avait déjà eu lieu et le parti socialiste (SPÖ) avait jeté l'éponge. En réalité, passé le stade de la

menace, la véritable finalité des sanctions a été peu formulée *expressis verbis* au sein des Quatorze, comme si la fonction punitive se justifiait en soi sans nécessiter une indication claire de la voie d'amendement. Quels pouvaient donc être les objectifs sous-jacents de l'action des Quatorze ? Assurément, il s'agissait à la fois de cadenciser le FPÖ dans la voie démocratique et de responsabiliser l'ÖVP en en faisant une sorte de chien de garde de son partenaire au gouvernement. Plus fondamentalement, un signal était lancé au corps électoral autrichien pour lui montrer à quelle pénible situation il exposait son pays en votant pour le FPÖ. Ce qui perçait également à plusieurs reprises du côté des Quatorze, c'était le souhait de voir ce dernier changer de nature. Après tout, avant d'être identifié à la personne de Haider et d'être exclu de l'Internationale libérale en 1993, le FPÖ était un parti fréquentable qui, de 1983 à 1987, avait été membre d'un gouvernement dirigé par les socialistes du SPÖ. À cet égard, l'effacement de Haider de la présidence du FPÖ au profit de S. Riess-Passer, sans attester un changement de nature du parti, révèle la pression ressentie par l'Autriche puisque ce geste était censé faire cesser la rumeur selon laquelle les ministres FPÖ prenaient leurs ordres auprès de Haider, faisant de lui une sorte de Chancelier-fantôme. Quant à l'effet primaire général des sanctions, il est à situer au sein d'une opinion publique autrichienne soudainement revenue de sa passivité face à l'émergence du FPÖ, en grande partie en raison de la pression européenne.

L'objectif *secondaire* des sanctions doit s'envisager par rapport à ce que recherche le sanctionnant vis-à-vis de lui-même. En adoptant des mesures restrictives à l'égard de l'Autriche, les Quatorze se sont d'abord attachés à réaffirmer la dimension politique de l'intégration européenne : l'Union scelle une communauté de destin des États membres, comme il a été d'emblée signalé. Ils ont aussi simplement voulu « faire quelque chose » ensemble, notamment pour répondre à une attente supposée de leurs opinions publiques. À cet égard, les sanctions « paracommunautaires » des « Quinze moins un » étaient la seule voie possible puisque, on l'a vu, le cadre communautaire ne se prêtait pas à une réaction d'un autre type. En outre, pour les États membres ayant d'importants partis d'extrême droite sur leur scène politique nationale, sanctionner l'Autriche répondait aussi à un objectif interne : juguler la montée de ces partis en signalant clairement à leur électorat les réactions européennes qu'entraînerait leur éventuelle arrivée au pouvoir. Deux effets secondaires de la pression européenne ont rapidement pu être notés. Les sanctions des Quatorze semblent d'abord avoir fait office de déclencheur ou de justification d'actions punitives émanant des sociétés civiles. Ces initiatives n'ont pas toujours été très appropriées en ce qu'elles débordaient l'objectif des sanctions des Quatorze pour viser l'Autriche dans son ensemble⁷ ou de simples citoyens autrichiens. De telles attitudes ne correspondent plus à l'esprit de solidarité à l'égard de l'Autriche démocratique qui formait la base de l'action des Quatorze. Elles

n'ont d'autre effet que de ressouder les Autrichiens face à ce qui apparaît comme une hostilité injustifiée et d'amenuiser leur soutien au projet européen. L'épisode autrichien a aussi produit un autre effet secondaire : il a stimulé une réflexion institutionnelle à la fois sur les articles 6 et 7, déjà évoqués, du traité sur l'Union européenne et sur le processus de décision au sein du Conseil. Comme il est apparu que la procédure de sanction prévue à l'article 7 ne permettait pas de *prévenir* une éventuelle déviance anti-démocratique, l'idée d'une modification de cette disposition pour la rendre plus souple a fait son chemin. D'aucuns ont ainsi imaginé l'introduction d'un mécanisme d'alerte démocratique instituant une procédure de surveillance de l'État soupçonné de dérive. Cette question pourra d'ailleurs être débattue dans le cadre de la nouvelle Conférence intergouvernementale ouverte au début de l'année 2000. De même, la question autrichienne a contribué à relancer le débat sur la nécessité d'étendre le vote à majorité qualifiée au sein du Conseil. En effet, même si Vienne s'en est toujours défendue jusqu'ici, un État membre stigmatisé par ses pairs comme l'est pour l'heure l'Autriche pourrait, en toute légalité, faire un usage systématique du veto que lui octroie *de facto* la procédure de décision à l'unanimité. C'est une raison supplémentaire de restreindre cette dernière dans la perspective de l'élargissement.

Enfin, l'objectif *tertiaire* est celui que poursuit le sanctionnant, non plus à l'égard de la cible ou de lui-même, mais à l'égard du système international dans son ensemble. En morigéant l'Autriche, les Quatorze visaient à la fois à rassurer et à prévenir les candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il fallait apaiser les craintes de certains d'entre eux, effrayés par les déclarations de Haider mettant en doute la nécessité de l'élargissement. Mais en même temps, le signal émis par les Quatorze était présenté comme un modèle de réaction en cas de circonstances similaires : ce qui valait aujourd'hui pour l'Autriche vaudrait demain pour tout autre membre de l'Union⁸. Au-delà du continent européen, le but des Quatorze était de montrer *erga omnes* la cohérence de celle-ci. Appliquant dans la plupart de ses relations extérieures des critères de conditionnalité démocratique, l'UE se devait de présenter à la face du monde un visage de fermeté *ad intra*. À défaut, le risque existait de voir remise en cause systématiquement toute forme de conditionnalité démocratique dans ses rapports avec les États tiers⁹. Il fallait en quelque sorte que l'Union européenne applique le vieil adage *patere legem quam ipse fecisti* (l'auteur d'une règle est lui-même tenu de la respecter) en se montrant d'abord exigeante vis-à-vis d'elle-même.

Quel scénario de levée des sanctions ?

La symbolique punitive de la sanction ayant fait son œuvre, il apparaît raisonnable d'envisager une marche à suivre permettant sa levée. À quelles conditions les mesures coercitives imposées à l'Autriche pourront-elles être abolies ? L'examen

de l'objectif primaire des sanctions a montré que les Quatorze ne s'étaient pas prononcés clairement à ce sujet. Il est toutefois difficile d'imaginer qu'elles se prolongent durant toute la législature ÖVP-FPÖ. Dans le jeu diplomatique, une sanction cesse d'avoir un quelconque effet bénéfique quand il apparaît qu'elle ne pourra pas être rapportée quoi qu'il arrive¹⁰. Il faut dès lors répondre à l'invitation lancée par le chancelier Schüssel : « Nous avons eu cent jours de méfiance. [...] Il est grand temps que ceux qui nous critiquent s'arrêtent et se demandent lesquelles de leurs inquiétudes se sont concrétisées ». Depuis mars 2000, certains États membres (Italie, Danemark, Finlande) se sont déjà interrogés à ce sujet et ont exprimé le souhait d'un début de normalisation des rapports avec Vienne, tout en indiquant qu'ils ne comptaient pas faire cavalier seul. En mai, ils semblaient avoir été rejoints par l'Espagne, la Grèce et l'Irlande, même si une solidarité de façade des Quatorze demeurerait. Aussi, avant que les Autrichiens ne se crispent dans la posture des défenseurs d'une citadelle assiégée¹¹, un signal à leur endroit paraît nécessaire. Il pourrait prendre la forme d'une levée graduelle et conditionnelle des mesures imposées, garantie par la mission de surveillance que les plus hauts responsables autrichiens (Président, Chancelier, ministre des Affaires étrangères) ont eux-mêmes proposée aux Quatorze de mener en Autriche par le biais d'organes ou de personnalités indépendants. L'ensemble de l'Union européenne y gagnerait en sérénité.

(juin 2000)

1. Au sens où il ne s'agissait pas de mesures de sanction de la violation d'un droit, mais d'une réplique politique à une attitude politique (cf. *infra*). Cela étant, l'usage a fait prendre un caractère très général au mot « sanctions » pour désigner tout type de mesures un tant soit peu restrictives. C'est dans ce sens qu'il y a lieu de lire ce terme dans cet article.

2. L'article 7 nouveau du traité sur l'Union européenne n'est utilisable que depuis le 1^{er} mai 1999, date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997. Il doit être mis en regard de l'article 6 qui énonce la conditionnalité démocratique de la participation à l'UE en précisant notamment que l'Union « est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ».

3. Le Conseil européen statuant à l'unanimité (sans tenir compte du vote du représentant du gouvernement de l'État membre en question, bien évidemment) sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen (nécessitant la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres), ne peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, qu'après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière. Par la suite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut entamer la procédure de suspension de droits issus des traités, dont le droit de vote de l'État membre mis en cause.

4. Voir T. de Wilde d'Estmael, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

5. Cette distinction entre trois catégories d'objectifs liés aux sanctions économiques en général (*primary, secondary and tertiary objectives*) a été avancée par J. Barber, « Economic sanctions as a policy instrument », *International Affairs* 1979, p. 370.

-
6. Dès 1967, dans un tout autre contexte, J. Galtung notait cette vertu « expressive » des sanctions : « Lorsqu'on a le sentiment que ne rien faire, c'est être complice, alors *il faut faire quelque chose pour que la morale soit dite*, quelque chose qui signalera clairement aux yeux de tous que le destinataire [de la sanction] est désapprouvé. Si les sanctions ne servent pas d'objectif instrumental, elles peuvent au moins avoir une fonction *expressive* » (« On the effect of international economic sanctions. With examples from the case of Rhodesia », *World Politics* 1966-1967, vol. XIX, pp. 411-412).
7. Ainsi du slogan grotesque entendu en Belgique pour dissuader les départs vers les sports d'hiver en Autriche : « La neige est noire en Autriche ». Comme si toutes les bêtes du zoo d'Anvers étaient devenues « immondes » du fait du score électoral élevé (28 %) d'un parti extrémiste xénophobe (le Vlaams Blok) aux élections municipales de cette métropole... Voir aussi, dans ce sens, l'éditorial de *l'Agence Europe*, 13-14 février 2000, n° 7675.
8. Voir les propos du président de la Commission, R. Prodi : « Dans une Europe élargie, nous aurons des élections pratiquement chaque mois ; pouvons-nous être sûrs qu'elles iront toujours dans le bon sens ? Nous devons créer un sorte de philosophie sur la manière de traiter ce type de problèmes » (*Agence Europe*, 9 février 2000, n° 7651).
9. Rappelons que les pays africains ont longtemps pu récuser toute conditionnalité démocratique de leurs relations avec la Communauté et ses États membres du fait que ces derniers n'avaient pas complètement rompu leurs liens économiques avec l'Afrique du Sud de l'apartheid. Les sanctions économiques minimales adoptées par les Dix puis les Douze ne faisaient guère d'eux des donneurs de leçon crédibles.
10. G. Kennan (*Memoirs 1950-1963*, Londres, Hutchinson, 1973, p. 298) remarque ainsi à juste titre : « Un préjudice ou une privation dont l'autre partie a la certitude qu'il est irréversible perd tout effet punitif. Car la partie sanctionnée sait que rien de ce qu'elle fera en matière de concession ne pourra conduire à la levée de la sanction ».
11. Voir le plan d'action en dix-sept points présenté le 5 mai 2000 par le gouvernement Schüssel et visant à défendre l'Autriche frappée par les sanctions bilatérales des Quatorze. Ce plan prévoit notamment, en cas de blocage persistant de la situation, une consultation populaire portant à la fois sur la confirmation de l'appartenance à l'Union européenne et le « non » aux sanctions.