

ARTICLE

RÉCAPITULATIF AU 3 MARS 2022 DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ADOPTÉES PAR L'UE EN RÉACTION À LA GUERRE EN UKRAINE : IMPACTS SUR L'ACTIVITÉ DES FILIALES RUSSES DE GROUPES EUROPÉENS ET INVOCABILITÉ DE LA FORCE MAJEURE

| 03/03/22 | Olivier Attias

Le 21 février 2022, le Président de la Fédération de Russie a signé un décret reconnaissant l'indépendance et la souveraineté des deux républiques ukrainiennes séparatistes de la région du Donbass, les républiques de Donetsk et de Louhansk ; et a décidé d'envoyer des forces armées en Ukraine. L'Union européenne a immédiatement réagi, par la voix de son haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en annonçant dès le 22 février l'adoption à l'unanimité des 27 de plusieurs paquets de sanctions successifs visant l'économie russe.

Un **premier paquet de sanctions** entériné par le Conseil de l'UE le 23 février via 4 décisions[1] et 5 règlements[2] a institué des mesures ciblées de gel des avoirs et des ressources économiques à l'encontre de près de 400 personnes physiques et morales et des mesures restreignant considérablement les activités commerciales entre l'UE et les régions du Donbass.

Une **deuxième série de sanctions** adoptée le 25 février[3] a complété la liste des personnes faisant l'objet de mesures ciblées et est, surtout, venue limiter drastiquement les opérations commerciales entre l'Union européenne et la Russie entière et s'ajoutant à celles adoptées dès 2014 en réaction à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol (voir les états des lieux aux 24 et 28 février 2022).

Le 28 février, un **troisième paquet de sanctions** a été publié par le Conseil de l'UE afin d'inscrire une vingtaine de personnes supplémentaires sur la liste des mesures ciblées[4] et, notamment, d'interdire le survol de l'espace aérien par les avions détenus par des personnes russes[5].

Une liste supplémentaire de 22 personnes physiques a été publiée le 2 mars pour être ajoutée aux personnes visées par des mesures ciblées. Le même jour, le Conseil de l'UE a également décidé d'étendre les sanctions à certaines activités avec la **Biélorussie** à la suite de son implication dans l'agression militaire russe contre l'Ukraine[6].

À ce jour, les sanctions adoptées par l'Union européenne peuvent être résumées de la façon suivante :

- Gel des avoirs et des ressources de plus de 700 personnes russes

L'UE a imposé de nombreuses mesures de gel des avoirs et ressources économiques et, par voie de conséquence, interdit de mettre directement ou indirectement des fonds ou ressources à disposition de plus de 700 personnes physiques et morales russes :

- . Responsables d'actions ou de politiques menaçant l'intégrité territoriale de l'Ukraine (notamment tous les députés de la Douma russe, le président Poutine, de nombreux ministres, les membres du Conseil de sécurité nationale de Russie et des responsables militaires) ;
- . Apportant un soutien matériel ou financier aux actions menaçant la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, ou au gouvernement russe et aux décideurs responsables de l'annexion de la Crimée et de la région du Donbass (notamment les banques Promsvyazbank, Vnesheconombank VEB.RF et Bank Rossiya) ;
- . Réalisant des transactions avec les groupes séparatistes du Donbass ;
- . Ayant une activité dans des secteurs économiques permettant d'apporter une source considérable de revenus au gouvernement russe (femmes et hommes d'affaires influents, oligarques et administrateurs d'entreprises publiques).

La liste consolidée de ces personnes est intégrée au Registre national de gel des avoirs maintenu et actualisé par la Direction générale du Trésor français.

- Interdiction d'exporter et de vendre certains produits en Russie

Cette interdiction concerne la vente, la fourniture et l'exportation directe ou indirecte des biens et technologies ci-dessous à toute personne physique ou morale, indépendamment de sa nationalité, qui se trouve en Russie ou aux fins d'une utilisation en Russie :





- . Biens et technologies à double usage ;

- . Biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Russie ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité dont la liste est précisée à l'Annexe VI du Règlement (UE) 2022/328 ;

- . Biens et technologies propices à une utilisation dans le raffinage de pétrole dont la liste est précisée à l'Annexe IX du Règlement (UE) 2022/328 ;

- . Biens et technologies propices à une utilisation dans le secteur de l'aviation ou de l'industrie spatiale dont la liste est précisée à l'Annexe X du Règlement (UE) 2022/328.

À noter que ces interdictions s'étendent pour la plupart à la **fourniture de services connexes** telles que la fourniture de services d'assurance et de réassurance, d'entretien et d'assistance technique ou encore le financement et l'assistance financière.

- Interdiction de toutes les transactions avec la Banque centrale de Russie

- Interdiction de réaliser **certaines opérations financières avec la Russie**

Ces transactions concernées par les mesures d'interdiction sont les opérations, directes ou indirectes, d'achat, de vente, de prestation de services d'investissement ou d'aide à l'émission de valeurs mobilières et d'instruments du marché monétaire émis après le 12 avril 2022 et qui pourraient contribuer à renforcer l'économie russe.

- Interdictions touchant les activités commerciales avec le Donbass

Ces interdictions sectorielles sont similaires à celles prononcées par l'UE en 2014 à la suite de l'annexion de la Crimée et concernent :

- . l'exportation de certains biens et technologies pouvant être utilisés dans les secteurs des transports, des télécommunications, de l'énergie ou de la prospection, l'exploration et la production pétrolière, gazière et minière ;

- . l'importation de marchandises (pour les contrats conclus avant le 23 février 2022, cette interdiction prendra effet au 24 mai 2022) ;

- . la réalisation de nouveaux investissements financiers ou immobiliers et

- . les prestations de services touristiques.

- Interdictions touchant l'espace aérien européen

Ces sanctions, qui lient en premier lieu les autorités nationales chargées de réglementer et de superviser le transport aérien et les activités de l'aviation en général, interdisent l'atterrissage, le décollage et le survol de tout le territoire de l'UE par :

- . les transporteurs aériens russes ;

- . les aéronefs immatriculés en Russie ;

- . les aéronefs non immatriculés en Russie mais détenus, affrétés ou contrôlés par une personne russe.

- Interdictions affectant les activités commerciales avec la Biélorussie

Les sanctions adoptées par l'UE le 2 mars 2022 étendent le champ d'application de certaines mesures restrictives en vigueur depuis juin 2021 et introduisent de nouvelles restrictions. Il est désormais interdit :

- . de vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, des biens et technologies à double usage en Biélorussie ou aux fins d'utilisation en Biélorussie, indépendamment de l'usage qui en est fait ;

- . de vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, des biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Biélorussie ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, listés à l'Annexe II du Règlement (UE) 2022/355 ;

- . d'importer dans l'UE, directement ou indirectement, des produits du bois, de ciment, sidérurgiques ou en caoutchouc originaires de Biélorussie ou exportés depuis ce pays ;

- . de vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, certaines machines (à vapeur,

turbines, nucléaires, etc.) en Biélorussie ; dont la liste précise est indiquée à l'Annexe XII du Règlement (UE) 2022/355.

Par ailleurs, les interdictions visant la vente et l'exportation de biens utilisés pour la production et la fabrication de produits du tabac, ainsi que l'achat et l'importation de produits minéraux et pétroliers, et de produits à base de chlorure de potassium (« potasse ») ont été étendues conformément aux listes respectivement précisées en Annexes V, VI et VII du Règlement (UE) 2022/355.

- Réseau SWIFT

La Commission européenne, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis, se sont concertés en vue d'exclure 7 banques russes du système de messagerie **SWIFT** afin de les déconnecter encore un peu plus du système financier international[7] :

- Bank Rossiya, Promsvyazbank et Vnesheconombank VEB (faisant déjà l'objet de mesures ciblées de la part de l'UE) ;
- VTB Bank, Bank Otkritie, Novikombank et Sovcombank (qui faisaient déjà l'objet de sanctions américaines).

Par ailleurs, il n'est pas exclu que des restrictions supplémentaires à venir tentent de limiter le contournement des sanctions déjà en vigueur par le recours aux cryptomonnaies.

Quelles conséquences concrètes pour les activités des filiales de sociétés européennes ?

Pour rappel, les sanctions adoptées par l'UE sont applicables :

- À toutes les personnes physiques de la nationalité d'un État membre ou se trouvant sur le territoire de l'un de ces États ;
- À toutes les personnes morales immatriculées dans un État membre ou opérant depuis le territoire de l'un de ces États.

En France, le fait de contrevenir ou de tenter de contrevenir aux sanctions européennes est passible de **sanctions pénales** encourues par les personnes physiques et morales (art. 459-1 bis du code des douanes).

Ces sanctions peuvent aller **jusqu'à 5 ans d'emprisonnement** et **une amende** égale au minimum au montant et au maximum au double (décuple pour les personnes morales) de la somme sur laquelle a porté l'infraction ; et peuvent être assorties de peines complémentaires telles que l'exclusion des marchés publics, l'interdiction d'exercer, etc.

Il en résulte qu'en principe, les sanctions n'ont pas vocation à lier les entités de droit local établies à l'étranger, y compris les filiales russes de groupes européens, à condition qu'elles soient autonomes de leur société mère ou sœur européenne.

Dans le cas inverse, si une société russe dépend opérationnellement ou financièrement d'une autre société européenne du groupe auquel elle appartient, il existe un risque que la poursuite de son activité puisse engager la responsabilité de la société européenne dont elle est dépendante en cas de violation des mesures restrictives adoptées par l'UE.

En l'absence de jurisprudence fine sur le sujet, tout pourrait dépendre ici des instructions pouvant être transmises aux autorités de poursuite.

En outre, au regard de l'étendue des sanctions en vigueur qui affectent aussi bien le système financier que le secteur de la logistique, il est à anticiper que des sociétés russes dont la chaîne de valeur serait principalement située en Europe, aux États-Unis ou dans tout autre pays s'étant associé aux sanctions adoptées par l'UE, rencontre des difficultés d'approvisionnement pouvant mettre en péril sa viabilité économique.

Que peut faire le cocontractant français qui est confronté à ces sanctions internationales rendant impossible la poursuite d'un contrat avec une contrepartie russe ?

Au regard de ce qui précède et, en l'absence de véritable période transitoire dans la mise en œuvre des sanctions évoquées ci-dessus, beaucoup d'entreprises françaises ayant des relations contractuelles avec des contreparties russes peuvent se retrouver dans l'impossibilité d'exécuter leurs obligations contractuelles et voir potentiellement leur responsabilité engagée.

La première défense qui vient ici à l'esprit – et à juste titre – est l'invocation de la force majeure par le cocontractant français.

Sans qu'il soit utile de développer plus avant la notion de force majeure, il suffit juste de rappeler qu'en application de l'article 1218 du code civil[8], celle-ci suppose que trois conditions soient réunies (i) l'imprévisibilité (l'évènement « *ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat* »), l'extériorité (l'exécution de l'obligation est empêchée par « *un évènement échappant au contrôle du débiteur* ») et (iii) l'irrésistibilité (« *les effets ne peuvent être*





évités par des mesures appropriées »).

Du côté de l'entreprise visée par les sanctions, la Cour de cassation a jugé en 2020 que ne constituait pas un cas de force majeure pour celle qui le subit, faute d'extériorité, le gel des avoirs d'une personne ou d'une entité qui est frappée par cette mesure en raison de ses activités[9].

Ainsi, l'entreprise française se retrouvant dans l'impossibilité d'exécuter son contrat compte-tenu des sanctions prononcées ces derniers jours, pourra utilement invoquer la force majeure pour suspendre l'exécution de son contrat.

On rappellera en outre qu'il est tout à fait possible et même recommandé d'aménager contractuellement le régime de la force majeure.

Selon le niveau de risque identifié pour les activités objet du contrat (par exemple lorsqu'elles sont en lien avec un pays où la situation diplomatique est instable ou une zone de conflit), il peut être utile d'anticiper la possibilité que les opérations commerciales puissent faire l'objet de restrictions en cours d'exécution du contrat.

En effet, la référence aux événements classiques définissant la force majeure peut être insuffisante si la poursuite du contrat n'est pas *stricto sensu* empêchée par l'évolution des sanctions internationales.

Tel pourrait être le cas dans l'hypothèse où la contrepartie aura été désignée sur une liste de sanctions américaine à laquelle l'entreprise française n'est en principe pas directement soumise ou encore parce que l'adoption de mesures restrictives sectorielles ou locales rendraient les banques peu enclines à opérer des transactions en lien avec la région concernée.

Nous recommandons donc **d'inclure une référence spécifique aux sanctions internationales** dans la définition contractuelle de la force majeure afin d'éviter tout débat stérile sur la poursuite du contrat et se ménager la possibilité de suspendre son exécution.

On notera enfin que la partie française devra veiller à **notifier sans délai l'évènement de force majeure à son cocontractant**, tel qu'il est le plus souvent prévu par le contrat, sans quoi elle risquerait de perdre le bénéfice de cette possibilité de suspendre le contrat sans risque de voir sa responsabilité engagée.

[1] Décisions (PESC) 2022/264 du Conseil du 23 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ; 2022/265 et 2022/267 du Conseil du 23 février 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ; 2022/266 du Conseil du 23 février 2022 concernant des mesures restrictives en réponse à la reconnaissance des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes dans ces zones

[2] Règlements (UE) 2022/259, 2022/262 et 2022/263 du Conseil du 23 février 2022 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ; Règlements d'exécution (UE) 2022/260 et 2022/261 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine

[3] Décisions (PESC) 2022/327 du Conseil du 25 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ; 2022/329 et 2022/331 du Conseil du 25 février 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ; 2022/333 du Conseil du 25 février 2022 relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie.

Règlement (UE) 2022/328 du Conseil du 25 février 2022 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ; Règlement (UE) 2022/330 du Conseil du 25 février 2022 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine

[4] Règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil du 28 février 2022 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine

[5] Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, article premier

[6] Règlement (UE) 2022/355 du Conseil du 2 mars 2022 modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie.

[7] European Commission – Statement, Joint Statement on further restrictive economic measures, Brussels, 26 February 2022

[8] Applicable si le contrat est soumis au droit français, étant précisé que la plupart des droits ont la même appréciation de la notion de force majeure.

[9] Cass., ass. plén., 10 juill. 2020, P+B+R+I, n° 18-18.542 et 18-21.814