

# ARTICLE

## LES SANCTIONS DE L'UE : 3 QUESTIONS À ALINA NEDEA

Droit européen | 27/04/23 |



Alina Nedeia, Head of Sanctions Unit, DG FISMA European commission

### Quel est l'intérêt des sanctions de l'UE ? Comment sont-elles mises en place ?

Les sanctions sont un outil essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune ("PESC") de l'UE, qui lui permet d'intervenir, si besoin, pour prévenir les conflits ou répondre aux crises actuelles ou émergentes. Bien qu'elles soient appelées "sanctions", les mesures restrictives de l'UE ne visent pas à punir qui que ce soit, mais à faire changer des politiques ou des activités néfastes ou préjudiciables en ciblant les pays tiers, y compris les organisations et les individus, qui en sont responsables.

Les sanctions sont adoptées par le Conseil de l'Union européenne, statuant à l'unanimité. Cela signifie que tous les Etats membres doivent approuver leur adoption, leur modification ou leur levée, sans exception. Rappelez-vous cela la prochaine fois que vous entendrez "Bruxelles a imposé des sanctions". Les propositions de décisions de sanctions, qui engagent les autorités nationales, sont faites par le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La Commission européenne et le Haut représentant font des propositions communes pour le règlement du Conseil associé, qui crée des obligations pour les opérateurs privés : les entreprises, les banques, mais aussi les particuliers comme vous et moi.

De nombreuses idées de nouvelles sanctions ou d'amendements proviennent de discussions avec les acteurs du secteur. Nous écoutons attentivement leurs commentaires sur les mesures existantes. Il est important de réagir rapidement à l'expérience acquise sur le terrain, car nous voulons éviter/atténuer les conséquences involontaires.

Les sanctions de l'UE ne sont pas un instrument brutal. Nous veillons à ce qu'elles soient ciblées et proportionnées aux objectifs qu'elles cherchent à atteindre. En tant que telles, elles visent les responsables des politiques ou des actions que l'UE souhaite influencer, tout en réduisant autant que possible les conséquences involontaires. En tant qu'instrument de politique étrangère, les sanctions de l'UE produisent intrinsèquement des effets dans les pays non-membres de l'UE, mais elles ne s'appliquent que dans la juridiction de l'UE. En d'autres termes, les obligations imposées sont contraignantes pour les ressortissants de l'UE ou les personnes situées dans l'UE ou qui y font des affaires. C'est pourquoi nous disons que les sanctions de l'UE ne sont pas extraterritoriales.

Lorsque l'UE impose des sanctions, et c'est un point sur lequel je tiens à insister, nous ne cherchons jamais à "punir" les populations civiles. Par exemple, nous ne visons pas les exportations de produits médicaux. De même, les sanctions de l'UE ne visent pas le commerce des produits agricoles. À titre d'exemple, les exportations d'équipements agricoles de l'UE vers la Russie ne sont pas limitées ; les restrictions s'appliquent aux biens à double usage et aux biens qui pourraient contribuer, par exemple, au renforcement des capacités militaires russes. Nous voulons mettre fin à la guerre que la Russie a déclenchée, mais nous ne voulons pas que les Russes ordinaires soient privés de médicaments produits dans l'UE.


Les sanctions de l'UE sont modulables en fonction de la situation sur le terrain. Nous examinons constamment les mesures en place, évaluant la manière dont elles sont appliquées et détectant toute faille potentielle. Cela est également essentiel pour limiter autant que possible les tentatives de violation et de contournement.

### Comment les sanctions de l'UE sont-elles mises en œuvre ?

Ce sont les Etats membres qui sont responsables de la mise en œuvre et de l'application des sanctions. Cependant, en tant que gardienne des traités, la Commission européenne joue un rôle essentiel dans la supervision de la mise en œuvre et de l'application uniformes des sanctions par les Etats membres. À ce titre, la Commission travaille en étroite collaboration avec les Etats membres pour les aider à mettre en œuvre les sanctions, fournir des informations aux parties prenantes et créer la discussion afin de recueillir des informations sur la manière dont les sanctions sont mises en œuvre et appliquées.

L'UE coordonne ses sanctions avec ses principaux alliés et partenaires internationaux et coopère également avec eux pour la mise en œuvre et l'application des sanctions. Par exemple, en ce qui concerne les sanctions contre la Russie, nous travaillons en étroite collaboration avec des alliés tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Corée du Sud, la Suisse, le Japon, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, afin que chaque pays utilise les mesures les plus efficaces en fonction de son système juridique ou de son économie.

Pour en revenir à notre travail au sein de l'UE, nous disposons d'un groupe d'experts régulier sur les sanctions par le biais duquel la Commission travaille avec toutes les autorités des Etats membres en matière de sanctions. En ce qui concerne les sanctions à l'encontre de la Russie, la Commission a créé en mars 2022 la task force "gel et saisie" afin d'assurer une meilleure coordination des gels d'avoirs à l'encontre des personnes et entités russes et biélorusses. La



task force étudie les possibilités de saisie et de confiscation de ces avoirs en cas de liens entre des avoirs appartenant à des personnes figurant sur la liste des sanctions de l'UE et des activités criminelles. Dans le cadre de la task force, la Commission a également créé un groupe d'experts sur le gel des avoirs et le reporting, qui étudie les moyens d'identifier les avoirs qui doivent être gelés.

Vous pensez peut-être que tous ces groupes d'experts et ces task forces ne sont que des formalités bureaucratiques, mais je vous assure que ce n'est pas le cas. Nous examinons les problèmes signalés par l'industrie, les interprétations divergentes des autorités nationales, les questions épineuses en général. Et nous essayons de trouver des solutions. La Commission a publié des orientations et de nombreuses FAQ (plus de 500), régulièrement mises à jour, couvrant un large éventail de sujets, afin de guider les parties prenantes sur la manière d'appliquer ces sanctions. La Commission publie également des informations facilement accessibles sur les mesures adoptées jusqu'à présent. La carte des sanctions de l'UE présente de manière accessible tous les régimes de sanctions actuellement en vigueur, y compris les sanctions individuelles. La liste consolidée des sanctions financières, qui comprend toutes les personnes soumises à un gel des avoirs de l'UE et à l'interdiction de mettre à disposition des fonds et des ressources économiques, est disponible en ligne.

Nous continuons à créer des outils pour rendre les sanctions plus efficaces. La Commission a mis en place un outil de dénonciation permettant de signaler les violations de sanctions de manière anonyme. Le succès de cet outil est tel qu'il a même été pris pour cible par des pirates informatiques russes ! Nous avons également créé le point de contact de l'UE pour l'aide humanitaire, qui fournit des informations pratiques aux opérateurs humanitaires sur les demandes de dérogations.

L'expérience nous conduit également à des réformes juridiques. En décembre 2022, nous avons proposé d'harmoniser les infractions criminelles et les pénalités en cas de violation des sanctions de l'UE. Il est primordial que la violation des sanctions de l'UE ne soit pas payante. La proposition de la Commission définit des règles européennes communes qui faciliteront les enquêtes, les poursuites et les sanctions en cas de violation des sanctions dans tous les Etats membres.

En mai 2022, nous avons également proposé une nouvelle directive sur le recouvrement et la confiscation des avoirs. Elle contient un nouvel ensemble complet de règles qui traitent du recouvrement des avoirs du début jusqu'à la fin - du traçage et de l'identification, en passant par le gel et la gestion, jusqu'à la confiscation et la disposition finale des avoirs. En particulier, la proposition établit un nouveau cadre de confiscation pour garantir que les criminels soient privés de leurs avoirs illégaux.

Au cours des dernières semaines et des derniers mois, les Etats membres ont finalisé les premiers cas d'application des sanctions adoptées en 2022. La Commission recueille des informations sur leurs conclusions et les éventuels enseignements tirés. Parallèlement, nous continuons à surveiller la manière dont les Etats membres traitent de manière plus générale les éventuelles violations et contournements des sanctions de l'UE, afin de veiller à ce que tous les responsables aient à répondre de leurs actes. Nous coopérons avec les autorités judiciaires des Etats membres, afin de faciliter en particulier la poursuite des affaires pénales.

La Commission a également mobilisé ses services commerciaux et douaniers pour repérer la réorientation des flux commerciaux en provenance de certains pays tiers susceptibles d'être la porte d'entrée de nos produits en Russie. Des contacts avec les pays en question sont en cours afin de parvenir à une évaluation commune, de comparer les données et d'examiner les mesures correctives.


Parallèlement, la Commission recueille auprès du secteur privé des informations sur les schémas de contournement, ainsi que des recommandations sur la manière de mieux prévenir ce phénomène. Puis le cycle recommence : nouvelles propositions de sanctions, nouvelles discussions avec des experts, autres FAQ, etc. Notre travail n'est jamais tranquille.

### **Qu'attendons-nous de chacun pour se conformer aux sanctions ?**

Les sanctions imposent une obligation de résultat, ce qui signifie que les personnes tenues de se conformer aux sanctions de l'UE doivent veiller à ce que les résultats fixés dans la législation de l'UE soient atteints. Contrairement à d'autres textes législatifs de l'UE, comme la directive relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, les sanctions de l'UE ne fixent pas d'exigences minimales ou de diligence raisonnable spécifique pour le respect des sanctions. C'est à l'opérateur économique qu'il incombe d'évaluer les risques et de prendre une décision en matière de gestion des risques (c'est-à-dire de décider de poursuivre ou non une transaction et de définir les mesures d'atténuation des risques à adopter).

Pour entrer un peu plus dans les détails, les méthodes habituelles de diligence raisonnable sont les suivantes : vérification des personnes inscrites sur la liste, vérification du registre des bénéficiaires effectifs, vérification du registre des sociétés, collecte d'informations auprès des partenaires commerciaux, dispositions contractuelles à inclure dans les accords avec les partenaires commerciaux et enquêtes sur les médias défavorables.

Il n'existe pas de modèle unique de diligence raisonnable. Il peut dépendre - et être calibré en conséquence - des spécificités de l'entreprise et de l'exposition au risque qui en découle. Il appartient à chaque opérateur d'élaborer, de mettre en œuvre et d'actualiser régulièrement un programme de conformité aux sanctions de l'UE qui reflète son modèle d'entreprise, ses zones géographiques et sectorielles d'activité et l'évaluation des risques qui en découle. Ces programmes de conformité aux sanctions peuvent aider à détecter les transactions qui constituent des signaux d'alerte



et qui peuvent être révélatrices d'un schéma de contournement. En collaboration avec les autorités nationales, nous essayons de les aider autant que possible en les conseillant sur les questions relatives aux sanctions, et nous travaillons en étroite collaboration avec nos alliés - par exemple au sein de la task force REPO - pour fournir des informations et des avertissements sur d'éventuels signaux d'alerte. Mais nous ne pouvons pas décider à la place des entreprises.

L'une des questions les plus actuelles en matière de sanctions est celle du contournement. C'est l'une des principales menaces qui pèsent sur la mise en œuvre complète des sanctions, et nous la traitons comme telle.

La législation de l'UE en matière de sanctions contient une "clause anti-contournement" qui interdit la participation consciente et intentionnelle à toute activité dont le but ou l'effet est de contourner les sanctions. Cette clause s'applique tout comme les sanctions, sur le territoire de l'UE, à toutes les personnes de l'UE et à toutes les affaires réalisées en tout ou en partie dans l'UE. Cela signifie qu'elle s'applique également aux actions ayant un lien avec l'UE qui sont menées via des pays tiers et/ou par des personnes n'appartenant pas à l'UE. Les personnes qui se livrent à ce type de contournement sont tenues pour responsables en vertu de la législation nationale.

Mais nous sommes récemment allés plus loin : la législation sur les sanctions à l'encontre de la Russie permet au Conseil d'imposer des sanctions à toute personne ou entité étrangère facilitant le contournement. Nous voulons nous assurer que ceux qui prospèrent grâce au contournement, où qu'ils soient, finissent par en payer le prix.

La lutte contre les tentatives de contournement, y compris par le biais de juridictions de pays tiers, figure parmi les principales priorités de la Commission. Nous y consacrons des efforts considérables, qu'il s'agisse des modifications législatives mentionnées ci-dessus, de l'incrimination de la violation et du contournement des sanctions, de la surveillance étroite des flux commerciaux suspects ou de la prise de contact avec les pays qui risquent le plus d'être utilisés comme portes d'entrée vers la Russie. Veiller à ce que les sanctions de l'UE ne soient pas contournées est au cœur du mandat de l'envoyé spécial pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE, David O'Sullivan, un nouveau rôle qui change déjà la donne.

---