



ARTICLE

SANCTIONS | ADOPTION PAR L'UE DU 11ÈME TRAIN DE SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET INDIVIDUELLES CONTRE LA RUSSIE

Droit européen | 03/07/23 | Olivier Attias

Le 21 juin 2023, le Conseil de l'Union européenne a annoncé l'adoption d'un onzième train de sanctions contre la Russie, en réponse à l'aggravation du conflit en Ukraine. L'objectif affiché est le renforcement de l'efficacité de l'application et de la mise en œuvre des sanctions existantes, en tirant parti des enseignements tirés de leur application au cours de l'année écoulée.

Le onzième paquet de sanctions, *via* trois règlements[1] et deux décisions[2], comprend plusieurs mesures notable

1. Mesures commerciales :

- **De nouvelles mesures anti-contournement ont été introduites, permettant à l'UE de restreindre la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de certains biens et technologies faisant l'objet de sanctions vers certains pays tiers jugés à haut risque d'être utilisés pour contourner les sanctions.**

Ce onzième paquet de sanctions marque un tournant dans la lutte contre le contournement des sanctions adoptées par l'UE, notamment *via* des pays tiers. En effet, pour répondre à une problématique majeure d'efficacité des sanctions économiques, l'UE a opté pour un double mécanisme alliant à la fois prévention et répression des mesures de contournement.

S'agissant de la prévention, l'UE a ancré son dispositif dans le renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale de l'Union avec les pays tiers, visant à entretenir le dialogue diplomatique et une assistance technique accrue de l'UE.

S'agissant de la répression, l'UE a élaboré un régime d'escalade des mesures pour lutter efficacement contre le contournement « *systémique* » des sanctions par des pays tiers. L'échec de la coopération bilatérale ou multilatérale entraînera l'adoption de mesures individuelles ciblées contre les opérateurs impliqués[3], suivies le cas échéant d'un dialogue « *constructif* » et « *poussé* » avec le pays tiers. En cas d'échec, l'UE a alors la possibilité d'adopter des mesures « *de derniers recours exceptionnelles* » contre le pays tiers, visant à restreindre la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de biens et technologies entrant dans le champ d'application du Règlement (UE) 833/2014 dès lors qu'ils sont exposés à un risque constant et très élevé d'être utilisés à des fins de contournement au profit de la Russie. De telles mesures ne peuvent être adoptées par le Conseil que par un vote à l'unanimité, entraînant l'inscription du pays et des biens ou technologies à une nouvelle liste de pays sanctionnés.

- **L'interdiction de transit pour certains biens sensibles a été élargie.**

Participant également à réduire le risque de contournement des sanctions, cette mesure interdit lors de l'export vers des pays tiers, le transit par la Russie des biens et technologies suivants :

- Les biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Russie ou au développement de son secteur de la défense et de la sécurité, tels qu'énumérés à l'annexe VII du Règlement (UE) 833 / 2014 ;
- Les biens et technologiques propices à une utilisation dans le secteur de l'aviation ou de l'industrie spatiale, tels qu'énumérés à l'annexe XI du même règlement – ainsi que les carburateurs et additifs pour carburants énumérés à l'annexe XX du même règlement.

- **87 nouvelles entités ont été ajoutées à la liste des personnes morales soutenant directement le complexe militaro-industriel de la Russie.**

87 nouvelles entités, soutenant directement le complexe militaire et industriel de la Fédération de Russie dans son conflit contre l'Ukraine, sont ajoutées à la liste. Ces entités sont désormais assujetties à des restrictions d'exportation plus rigoureuses pour les produits à double usage et de haute technologie. En plus des entités russes et iraniennes déjà listées, celle-ci inclut désormais des entités enregistrées en Chine, en Ouzbékistan, aux Émirats Arabes Unis, en Syrie et en Arménie. Cette liste, dont l'inscription entraîne des restrictions plus strictes aux exportations de biens et technologies sensibles, contient notamment :

- Des entités contribuant à la construction de véhicules aériens sans pilote (drones) et à leur fourniture à la Russie ;
- Des entités impliquées dans le contournement des restrictions commerciales sur les biens et technologies sensibles ;



- Des entités russes participant au développement, la production et la fourniture de composants électroniques.

- **Les restrictions sur les importations de produits sidérurgiques ont été renforcées, avec des conditions plus strictes pour les importateurs.**

Le Conseil procède à un renforcement des restrictions d'exportation exigeant des importateurs de produits en fer et en acier sanctionnés, qui ont été traités dans un pays tiers, de démontrer que les intrants utilisés ne proviennent pas de la Fédération de Russie.

- **De nouvelles interdictions touchant notamment la propriété intellectuelle et certains types de composants de machines ont été mises en place.**

S'agissant tout d'abord des articles contribuant au renforcement militaire et technologique de la Russie ou au développement de son secteur de la défense ou de la sécurité, de nouveaux articles ont été ajoutés dont : les composants électroniques, les matériaux semi-conducteurs, les équipements de fabrication et d'essai pour les circuits intégrés électroniques et les cartes de circuits imprimés, des précurseurs de matières énergétiques et des précurseurs d'armes chimiques, des composants optiques, des instruments de navigation, et des métaux utilisés dans le secteur de la défense et du matériel maritime. De nouvelles armes à feu, pièces, parties essentielles et munitions ont également été ajoutées.

S'agissant ensuite des restrictions en matière de propriété intellectuelle, il est désormais également interdit de (i) vendre, concéder sous licence, transférer de toute autre manière des droits de propriété intellectuelle ou de secrets d'affaires et d'accorder des droits de consultation ou de réutilisation de tout matériel ou information protégés par des droits de propriété intellectuelle ou constituant des secrets d'affaires, directement ou indirectement à des personnes russes ou aux fins d'utilisation en Russie, dès lors que (ii) ils sont en rapport avec les biens et technologies dont l'exportation vers la Russie est interdite et avec la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de ces biens et technologies.

- **La structure de l'annexe relative aux produits industriels a été simplifiée pour mieux identifier les marchandises soumises à des interdictions d'exportation.**

2. Mesures dans le domaine des transports :

Des restrictions ont été mises en place pour les camions russes, ainsi que pour les navires susceptibles de contrevenir à l'interdiction d'importation de pétrole russe.

Plusieurs interdictions d'accès aux ports de l'Union ont été instaurées pour les navires suspectés de contrevenir aux sanctions, tels les navires qui manipulent ou désactivent leur système de suivi de navigation.

3. Mesures dans le domaine de l'énergie :

L'Allemagne et la Pologne ont été privées de la possibilité d'importer du pétrole russe par oléoduc.

Des exceptions ont été introduites aux interdictions d'exportation existantes pour permettre l'entretien de l'oléoduc du *Caspian Pipeline Consortium* (CPC), un pipeline transportant le pétrole kazakh vers l'UE via la Fédération de Russie.

4. Inscriptions sur la liste des sanctions :

- **Plus de 100 individus et entités supplémentaires sont désormais soumis à des gels d'avoirs.**

Cela concerne des hauts responsables militaires, des acteurs clés du conflit, des personnes impliquées dans la déportation illégale d'enfants ukrainiens vers la Fédération de Russie, des juges ayant pris des décisions politiquement motivées à l'encontre des citoyens ukrainiens, des personnes impliquées dans le pillage du patrimoine culturel, des hommes d'affaires, des propagandistes, ainsi que des entreprises informatiques russes fournissant des technologies et logiciels cruciaux aux services de renseignements russes, des banques opérant dans les territoires occupés (MRB Bank et CMR Bank) et des entités collaborant avec les forces armées de la Fédération de Russie.

- **L'UE a élargi les critères de liste qui peuvent être utilisés pour ajouter des individus et des entités à sa liste de parties restreintes.**



En plus des individus et des entités facilitant les infractions à l'interdiction de contournement des sanctions de l'UE, le Conseil peut désormais désigner ceux qui contribuent à « *la mise en échec significative desdites mesures restrictives* ». Pour interpréter ces nouveaux critères, le Règlement précise que « *les indicateurs de cas de mise en échec des mesures restrictives de l'Union le fait que l'activité principale d'un opérateur d'un pays tiers consiste à acheter dans l'Union des marchandises faisant l'objet de restrictions qui atteignent la Russie, la participation de personnes ou d'entités russes à quelque moment que ce soit, la création récente d'une société à des fins liées à des marchandises faisant l'objet de restrictions atteignant la Russie, ou une très forte augmentation du chiffre d'affaires d'un opérateur d'un pays tiers participant à ces activités* » (considérant 2 du Règlement (UE) 2023/1215).

Par ailleurs, sont également désormais susceptibles d'être désignés les personnes morales, entités ou organismes exerçant dans le secteur russe de l'IT dès lors qu'ils sont titulaires d'une licence délivrée par le Centre d'octroi de licences, de certification et de protection des secrets d'État du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie ou d'une licence « armes et équipements militaires » délivrée par le ministère russe de l'industrie et du commerce.

- **En outre, le 5 juin 2023, l'UE avait déjà étendu la portée des critères d'inscription sur liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives.**

On notera enfin que la Commission européenne a mis à jour plusieurs FAQ relatives au secteur de l'assurance et réassurance, l'importation de pétrole, le contournement et les diligences raisonnables à réaliser, les prestations de services, le transport routier ou encore la vente de titres[4].

Plus particulièrement, la Commission a notamment précisé que les autorités nationales ont la possibilité de refuser d'accorder une des autorisations prévues aux Règlements 269/2014 et 833/2014 lorsqu'elles disposent de motifs raisonnables pour soupçonner que l'obtention de l'autorisation viserait à contourner les sanctions européennes. Deux situations sont données à titre d'exemples :

- i. l'autorité disposerait d'informations (confidentielles ou publiques) qu'une des parties à l'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée, participe à des schémas de contournement ; ou
- ii. des éléments propres à l'opération sont suspects, comme un prix anormalement bas ou l'impossibilité d'identifier une des parties[5].

Focus : L'extraterritorialité du droit européen comme outil de lutte contre le contournement des sanctions économiques

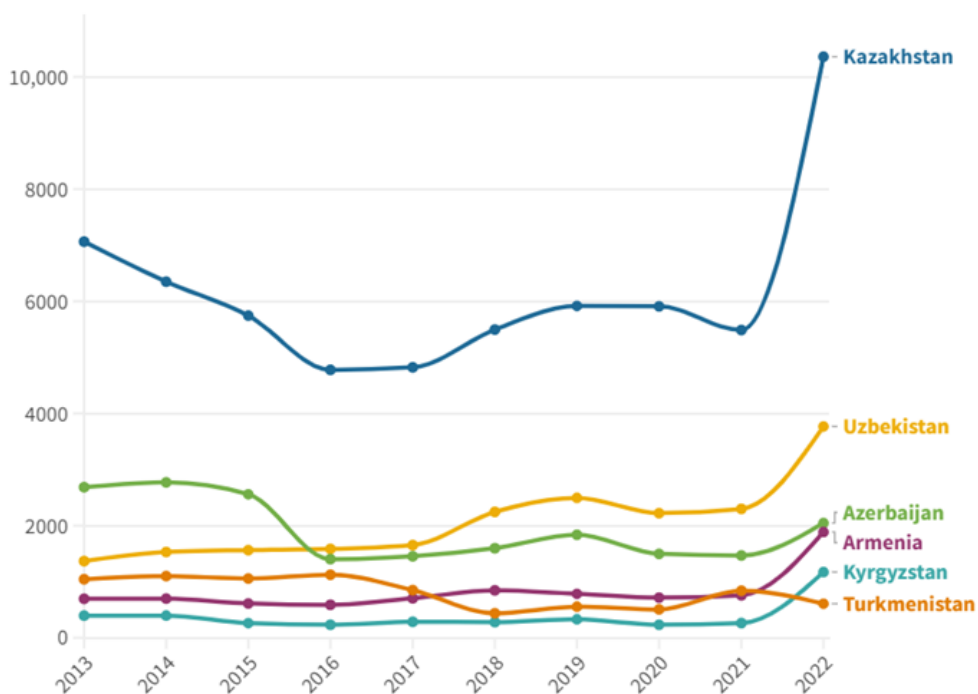
Par la mise en place d'un système pyramidal pour lutter contre le contournement des sanctions UE dont le point culminant consiste en l'adoption de mesures à l'encontre de pays tiers, l'UE renforce considérablement l'efficacité de ses sanctions et développe dans le même temps l'extraterritorialité du droit européen avec la création d'un régime assimilable à des sanctions secondaires.

Ce changement de cap est alimenté par des observations précises : depuis février 2022, une augmentation notable des exportations de l'UE, notamment vers des pays du Caucase et d'Asie centrale a été constatée, suggérant un possible réacheminement des produits vers la Russie.



EU exports to selected countries

In million euro



Source: Eurostat

Ces nouvelles dispositions sont une réponse concrète à ces évolutions, témoignant de la détermination de l'UE à renforcer l'efficacité de ses sanctions.

En effet, l'article 12 du Règlement (UE) 833/2014 interdit "de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions énoncées dans le présent règlement".

Par principe, cette interdiction s'impose à toutes les parties et opérateurs assujettis aux sanctions européennes, dont le champ d'application est prévu dans les mêmes termes à l'article 13 du Règlement (UE) 833/2014 et 17 du Règlement (UE) 269/2014 :

"Le présent règlement s'applique :

- a) sur le territoire de l'Union ;
- b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre ;
- c) à toute personne, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est ressortissante d'un État membre ;
- d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un État membre ;
- e) à toute personne morale, à toute entité ou à tout organisme en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union."

Les Règlements prévoyaient ainsi initialement des liens de rattachement déjà souples via une double application territoriale et personnelle, sans pour autant aborder de manière frontale une réelle extraterritorialité des sanctions visant à capter des acteurs agissant à la fois hors du territoire de l'Union et non-ressortissant européen.

C'est désormais chose révolue : l'inclusion non seulement des opérateurs non-ressortissants et hors UE au cadre d'assujettissement des Règlements européens mais également des pays tiers eux-mêmes, prend la forme de mesures de dissuasion via l'édiction d'un régime assimilable à des sanctions secondaires.

En effet, le Conseil avait déjà la possibilité de placer sous gel des avoirs et interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques toute personne physique ou morale, entité ou organisme qui facilite, et désormais met en échec de façon significative, les sanctions adoptées par l'UE à l'encontre de la Russie.



Dorénavant, lorsque les schémas de contournement présentent un risque systémique lié au pays tiers directement, le Règlement (UE) 833/2014 (nouvel art. 12 *septies*) prévoit également la possibilité de mettre directement sous sanction des pays tiers au sein desquels (i) les biens et technologies dont l'exportation vers la Russie est interdite « *présentent un risque élevé et continu d'être vendus, fournis, transférés ou exportés à partir de pays tiers vers la Russie après avoir été vendus, fournis, transférés ou exportés à partir de l'Union, en particulier les biens et technologies à double usage ainsi que les biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Russie ou au développement de son secteur de la défense et de la sécurité* » et (ii) le Conseil a « *constaté [que ces pays tiers] ont, de manière systématique et persistante, omis d'empêcher la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation vers la Russie [ces biens et technologies] exportés depuis l'Union, malgré les contacts pris préalablement par l'Union avec les pays en question et l'assistance de l'Union* ».

Les sanctions prévues à l'égard de ces pays, qui seront énumérés à l'annexe XXXIII du même règlement (à ce jour vide), consistent en :

- L'interdiction de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des biens et des technologies énumérés à cette même annexe, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme du pays tiers sanctionné ;
- L'interdiction de fournir une assistance technique, des services de courtage ou d'autres services en rapport avec les biens et technologies inscrits à l'annexe XXXIII et avec la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de ces biens et technologies, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme du pays tiers spécifié ;
- L'interdiction de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec ces biens et technologies, pour toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation de ces biens et technologies, ou pour la fourniture d'une assistance technique, de services de courtage ou d'autres services connexes, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme du pays tiers spécifié ;
- L'interdiction de vendre, de concéder sous licence ou de transférer de toute autre manière des droits de propriété intellectuelle ou des secrets d'affaires, ainsi que d'accorder des droits permettant de consulter ou de réutiliser tout matériel ou information protégés par des droits de propriété intellectuelle ou constituant des secrets d'affaires, en rapport avec ces biens et technologies et avec la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de ces biens et technologies, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme du pays tiers spécifié.

Ce régime de sanctions à l'encontre de pays tiers est ainsi similaire dans sa portée et ses interdictions à celui prévu à l'encontre de la Russie et opérateurs russes directement, d'autant plus que le nouvel article 12 *septies* prévoit que les exemptions et autorisations prévues par le Règlement pour les opérations avec des entités ou organismes russes profitent également aux entités, personnes et organismes des pays tiers sanctionnés (4 et 5 de l'art. 12 *septies*).

Ainsi, cette onzième série de sanctions témoigne d'une évolution significative dans la politique de l'Union européenne. En élargissant le spectre de l'extraterritorialité du droit européen et en se dotant d'un outil comparable aux sanctions secondaires américaines, l'UE change de paradigme.

Seul le temps permettra de juger de l'efficacité de cette mesure et de la volonté politique des Etats-membres de l'utiliser.

[1] Règlement (UE) 2023/1214 du Conseil du 23 juin 2023 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) 2023/1215 du Conseil du 23 juin 2023 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 ;

Règlement d'exécution (UE) 2023/1216 du Conseil du 23 juin 2023 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.

[2] Décision (PESC) 2023/1217 du Conseil du 23 juin 2023 modifiant la décision 2014.512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ;

Décision (PESC) 2023/1218 du Conseil du 23 juin 2023 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.

[3] Par une désignation au Règlement (UE) 269/2014 s'agissant des mesures restrictives et gels des avoirs, mais également à l'annexe IV du Règlement (UE) 833/2014.

[4] https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine/frequently-asked-questions-sanctions-against-russia_en

[5] FAQ « *Circumvention And Due Diligence* », question 8, mise à jour du 30 juin 2023.

