



Bruxelles, le 17.12.2020
C(2020) 9432 final

Communication de la Commission

**NOTE D'ORIENTATION DE LA COMMISSION RELATIVE À LA MISE EN
ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2020/1998**

NOTE D'ORIENTATION DE LA COMMISSION RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2020/1998

Le 7 décembre 2020, l'Union européenne a adopté un régime de mesures restrictives (sanctions) visant à faire face aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits dans le monde entier: le régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme. Ce régime de sanctions se compose de deux actes juridiques: la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil (ci-après la «décision»)¹ et le règlement (UE) 2020/1998 du Conseil (ci-après le «règlement»)². Ce dernier acte a pour destinataires toutes les personnes, entités et organismes relevant de la juridiction de l'UE (ci-après les «opérateurs de l'UE»)³, pour lesquels il fait naître des obligations juridiques.

L'objectif de la présente note⁴ est de fournir des orientations sur certaines dispositions du règlement, en vue de garantir leur mise en œuvre uniforme par les opérateurs de l'UE et les autorités nationales compétentes (ci-après les «ANC»). La note est présentée sous la forme de réponses aux questions considérées comme les plus susceptibles de se poser. Si d'autres questions devaient se poser, la Commission pourrait réviser ou étendre la note.

Pour de plus amples informations sur le régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme, veuillez également consulter la page «Questions et réponses: le régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme»⁵ du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

1. Quels types de sanctions sont en place?

Ce régime de sanctions comprend deux types de mesures, qui sont communes à la plupart des régimes de sanctions de l'UE: des sanctions financières et des restrictions de déplacement (interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne). Dans ce régime spécifique, il n'y a pas d'embargo sur les armes ni de sanctions économiques ou sectorielles, telles que des interdictions d'importation ou d'exportation.

¹ Décision (PESC) 2020/1999 du Conseil concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JO L 410I du 7.12.2020, p. 13.

² Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JO L 410I du 7.12.2020, p. 1.

³ Voir aussi la question 2.

⁴ La présente note a été conçue comme un document d'orientation dans lequel la Commission explicite son interprétation actuelle d'un certain nombre de dispositions du règlement. Elle n'entend pas couvrir toutes les dispositions d'une manière exhaustive, pas plus qu'elle ne crée de nouvelles règles législatives. La Commission surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Conformément aux traités, seule la Cour de justice de l'Union européenne est habilitée à donner des interprétations juridiquement contraignantes des actes des institutions de l'Union.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_fr

Le règlement concerne l'application de sanctions financières (article 3). Celles-ci consistent en un gel des actifs et une interdiction de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition des personnes physiques et morales, entités et organismes visés par les sanctions et énumérés à l'annexe I du règlement (ci-après les «personnes inscrites sur la liste»).

2. Qui doit se conformer aux dispositions du règlement?

Les sanctions de l'UE créent des obligations juridiques pour tous les opérateurs de l'UE, et en ce qui concerne toutes les opérations commerciales réalisées dans l'UE. L'article 19 du règlement définit l'étendue de cette juridiction⁶.

Les sanctions de l'UE sont censées produire des effets dans des pays tiers en exerçant une pression sur les personnes inscrites sur la liste. Toutefois, elles ne s'appliquent pas de manière extraterritoriale. En d'autres termes, elles ne créent pas d'obligations pour les opérateurs de pays tiers, à moins que les opérations commerciales soient réalisées au moins en partie dans l'UE.

3. Qu'impliquent les sanctions financières?

Les opérateurs de l'UE doivent se conformer à l'obligation de geler tous les actifs (fonds et ressources économiques) des personnes inscrites sur la liste, et doivent également s'abstenir de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition de ces dernières (article 3 du règlement). Voir aussi la question 4 et la question 5.

En principe, faire des affaires avec une personne inscrite sur la liste suppose des transactions financières. Il est probable que cela implique soit un changement de la forme que revêtent les fonds de la personne inscrite sur la liste (par exemple, un changement du montant des fonds ou du lieu où ils se trouvent), soit une utilisation de ses ressources économiques, soit la mise à la disposition de la personne inscrite sur la liste de fonds ou de ressources économiques, tous ces cas de figure étant interdits.

Les notions de «fonds», de «ressources économiques», de «gel des fonds» et de «gel des ressources économiques» sont définies à l'article 1^{er} du règlement.

4. Qu'entend-on par gel des actifs?

Le règlement impose aux opérateurs de l'UE de geler les fonds des personnes inscrites sur la liste. En d'autres termes, les opérateurs de l'UE doivent empêcher toute manipulation de ces fonds, de quelque manière que ce soit, qui aurait pour conséquence un changement, quel qu'il soit, de leurs caractéristiques qui pourrait en permettre l'utilisation (par quiconque). Cela signifie, par exemple, qu'une banque de l'UE qui détient les comptes d'une personne inscrite sur la liste doit empêcher les transferts qui entraîneraient un changement de lieu des fonds gelés, et qu'un citoyen de l'UE qui

⁶ Le règlement s'applique sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien; à bord de tout aéronef ou navire relevant de la juridiction d'un État membre; à tout citoyen d'un État membre, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union; à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, établi ou constitué conformément au droit d'un État membre; à toute personne morale, toute entité ou tout organisme en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union.

détient des parts dans un fonds d'investissement pour le compte d'une personne inscrite sur la liste doit empêcher toute modification susceptible de changer la propriété de ces parts.

Le règlement impose aussi aux opérateurs de l'UE de geler les ressources économiques des personnes inscrites sur la liste. Autrement dit, les opérateurs de l'UE doivent empêcher que ces ressources soient utilisées pour obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque manière que ce soit. En principe, et à titre d'exemple, cela signifie qu'un aéroport de l'UE ne doit pas autoriser l'avion d'une personne inscrite sur la liste à effectuer des vols, et qu'une agence immobilière de l'UE qui gère les biens d'une personne inscrite sur la liste ne doit pas permettre que ces biens soient loués. Cette interdiction ne concerne pas les ressources destinées exclusivement à une utilisation ou à une consommation personnelle, telles que l'électricité ou les vivres. En cas de doute, voir également la question 13.

Il convient de noter que, contrairement à la confiscation, le gel des actifs n'a pas d'incidence sur la propriété des fonds ou des ressources économiques concernés.

5. Que signifie l'interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques?

Cette mesure interdit aux opérateurs de l'UE de mettre, directement ou indirectement, des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes inscrites sur la liste, que ce soit par un don, une vente, un troc ou tout autre moyen, y compris la restitution à la personne inscrite sur la liste de ses propres ressources.

Par exemple, une entreprise de l'UE n'est en principe pas autorisée à vendre ou à fournir des produits ou des services à une personne inscrite sur la liste, même en échange d'un paiement adéquat; un citoyen de l'UE n'est pas autorisé à travailler pour une entreprise inscrite sur la liste; et un ressortissant de pays tiers n'est pas autorisé à faire des dons, depuis le territoire d'un État membre, à une personne inscrite sur la liste.

6. Existe-t-il d'autres obligations auxquelles les opérateurs de l'UE doivent se conformer?

i) Non-contournement (article 10 du règlement)

Les opérateurs de l'UE ont l'interdiction de participer, sciemment et volontairement, à des activités qui contournent les sanctions financières. Ces activités peuvent consister, par exemple, à servir de société écran à une entité inscrite sur la liste ou à réaliser des transactions dans l'UE sur instruction d'une personne inscrite sur la liste.

ii) Fournir des informations (article 9 du règlement)

Les opérateurs de l'UE doivent communiquer à l'ANC toutes les informations susceptibles de faciliter le respect du règlement, transmettre ces informations également à la Commission et coopérer avec l'ANC dans le cadre des suites éventuellement données. Ces informations comprennent les renseignements sur tout compte gelé (par exemple titulaire du compte, numéro, valeur des fonds gelés) et sur les virements entrants; les tentatives de clients ou d'autres personnes de contourner le règlement; la propriété ou le contrôle d'une entité non inscrite sur la liste par une personne inscrite sur la liste; et tout autre renseignement utile à l'ANC.

Certains États membres ont mis en place des procédures spécifiques pour la communication des informations. De plus amples précisions peuvent être fournies par l'ANC. Voir aussi la question 13.

7. Comment les opérateurs de l'UE peuvent-ils savoir qui fait l'objet de ces sanctions?

Les noms et les informations d'identification des personnes inscrites sur la liste, de même que les raisons spécifiques de leur inscription sur la liste, figurent à l'annexe I du règlement. Le Conseil de l'UE est responsable des modifications de la liste. Ces modifications sont faites par voie de règlements d'exécution du Conseil, qui sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JO)⁷. Les noms et les informations d'identification des personnes inscrites sur la liste figurent également sur la carte des sanctions de l'UE⁸ et dans la base de données sur les sanctions financières⁹, qui sont toutes deux librement accessibles en ligne.

Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement, les personnes inscrites sur la liste peuvent être des acteurs étatiques (par exemple, des administrations publiques ou des fonctionnaires d'État), d'autres acteurs exerçant effectivement un contrôle ou une autorité sur un territoire, ou d'autres acteurs non étatiques¹⁰ (par exemple des particuliers ou des entreprises privées).

8. Qu'en est-il des entités qui appartiennent à des personnes inscrites sur la liste, ou qui sont contrôlées par celles-ci? Les sanctions leur sont-elles également applicables?

Seules les personnes inscrites sur la liste figurant à l'annexe I du règlement sont directement visées par les sanctions de l'UE, et tous les fonds et les ressources économiques qui appartiennent à ces personnes ou que celles-ci possèdent, détiennent ou contrôlent doivent être gelés. Les opérateurs de l'UE doivent donc être très prudents lorsqu'ils ont affaire à une entité qui appartient à une personne inscrite sur la liste, ou qui est contrôlée par celle-ci.

Si, par exemple, une entité «X» appartient à une personne inscrite sur la liste, ou est contrôlée par celle-ci, on peut présumer que ce contrôle s'étend à tous les actifs détenus nommément par l'entité X. Par conséquent, les opérateurs de l'UE doivent geler tous les fonds et ressources économiques de l'entité X, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement. L'entité X peut obtenir la levée du gel d'une partie ou de l'intégralité de

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

ses actifs si elle démontre que ceux-ci ne sont en fait pas contrôlés par la personne inscrite sur la liste¹¹.

En outre, si l'entité X appartient à une personne inscrite sur la liste, ou est contrôlée par celle-ci, il est interdit aux opérateurs de l'UE de mettre des fonds ou des ressources économiques à sa disposition. Cela serait considéré comme une mise indirecte de fonds ou de ressources à la disposition de la personne inscrite sur la liste, ce qui constitue une violation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement, sauf si l'on peut raisonnablement déterminer, au cas par cas et sur la base d'une approche fondée sur les risques, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, que les fonds ou les ressources économiques en question ne seront pas utilisés par la personne inscrite sur la liste ni à son profit.

9. Comment peut-on déterminer s'il y a propriété ou contrôle?

a) Propriété¹²

Si la personne inscrite sur la liste détient plus de 50 % des droits de propriété de l'entité X ou une participation majoritaire dans l'entité X, l'entité X est alors réputée être la propriété de la personne inscrite sur la liste.

b) Contrôle¹³

S'il est satisfait à l'un des critères non exhaustifs suivants, on peut alors considérer que la personne inscrite sur la liste contrôle l'entité X, seule ou sur la base d'un accord conclu avec un autre actionnaire ou un autre tiers, sauf si le contraire peut être établi au cas par cas:

- a) le fait d'avoir le droit ou d'exercer le pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de gestion ou de surveillance de l'entité X;
- b) le fait d'avoir nommé, par l'effet du seul exercice de ses droits de vote, la majorité des membres de l'organe d'administration, de gestion ou de surveillance de l'entité X qui ont été en fonction au cours de l'exercice considéré et de l'exercice précédent;
- c) le fait de contrôler seule, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou membres de l'entité X, la majorité des droits de vote des actionnaires ou des membres au sein de l'entité X;
- d) le fait d'avoir le droit d'exercer une influence dominante sur l'entité X en vertu d'un accord conclu avec l'entité X, ou en vertu d'une disposition prévue dans ses statuts, lorsque la législation applicable à l'entité X permet qu'un tel accord ou une telle disposition s'applique à elle;

¹¹ Avis de la Commission du 19.6.2020 sur l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil [C (2020) 4117 final]: https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_fr

¹² Voir également les meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives, du 4 mai 2018 (8519/18), disponible à l'adresse suivante: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions>

¹³ Ibidem.

- e) le fait d'avoir le pouvoir d'exercer le droit d'exercer une influence dominante visé au point d) ci-dessus sans être le détenteur de ce droit¹⁴;
- f) le fait d'avoir le droit d'utiliser la totalité ou une partie des actifs de l'entité X;
- g) le fait de gérer les activités de l'entité X sur une base unifiée, en publiant des comptes consolidés;
- h) le fait de partager conjointement et solidairement les passifs financiers de l'entité X, ou de les garantir.

10. Existe-t-il des exceptions aux sanctions financières?

Le règlement prévoit un certain nombre d'exceptions¹⁵ (dérogations).

Ces dérogations permettent de débloquer des fonds ou des ressources économiques gelés et/ou de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes inscrites sur la liste. Cela n'est possible qu'avec l'autorisation préalable de l'ANC concernée¹⁶, qui ne peut être accordée qu'à des conditions strictes et spécifiques:

- **Besoins spécifiques:** si le déblocage ou la mise à disposition des fonds ou des ressources économiques est nécessaire pour répondre aux **besoins essentiels** d'une personne inscrite sur la liste et, s'il s'agit d'une personne physique, des membres de sa famille qui sont à sa charge, y compris pour couvrir les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux, d'impôts, de primes d'assurance et de redevances de services publics; pour couvrir **les frais de justice** ou **les dépenses extraordinaires**¹⁷ de la personne inscrite sur la liste; pour assurer **la garde ou la gestion courante** d'actifs gelés; ou pour être utilisés aux **fins officielles** d'une mission diplomatique ou consulaire ou d'une organisation internationale (article 4 du règlement);
- **Aide humanitaire:** si le déblocage ou la mise à disposition des fonds ou des ressources économiques est nécessaire pour fournir une aide humanitaire, telle que l'acheminement d'une assistance ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales et les denrées alimentaires ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou à des fins d'évacuation (article 5 du règlement; voir aussi la question 11);
- **Décisions:** si le déblocage est prescrit par certains types de décisions arbitrales, judiciaires ou administratives, rendues avant l'imposition des sanctions ou dans

¹⁴ Y compris, par exemple, au moyen d'une société écran.

¹⁵ Les exceptions aux sanctions de l'UE prennent généralement la forme de dérogations ou d'exemptions. Une dérogation signifie qu'une action faisant l'objet d'une restriction (action interdite) ne peut être menée qu'après que l'ANC y a donné son autorisation. Une exemption signifie qu'une restriction ne s'applique pas lorsque le but de l'action correspond au champ d'application de l'exemption; en conséquence, les personnes relevant du champ d'application de l'exemption peuvent mener l'action en question sans délai. Aucune exemption n'est prévue dans ce régime de sanctions.

¹⁶ Dans un délai de deux semaines à compter de l'octroi d'une autorisation, l'État membre concerné doit en informer les autres États membres et la Commission.

¹⁷ L'ANC décide au cas par cas quelles dépenses peuvent être considérées comme «extraordinaires».

certains cas après, uniquement à condition que la décision ne bénéficie pas à une personne inscrite sur la liste et que la reconnaissance de la décision ne soit pas contraire à l'ordre public de l'État membre concerné (article 6 du règlement);

- **Contrats antérieurs:** si un paiement est dû en vertu d'un contrat ou d'un accord conclu ou d'une obligation contractée avant l'imposition des sanctions, pour autant qu'il ait été établi que les fonds ou ressources économiques seront utilisés pour un paiement par une personne inscrite sur la liste et que le paiement n'est pas au profit d'une personne inscrite sur la liste (article 7 du règlement).

Les candidats potentiels peuvent demander des orientations à leur ANC pour savoir quels sont les documents nécessaires et les procédures en place pour obtenir une autorisation.

En outre, l'article 8 du règlement permet de créditer des comptes gelés et d'y verser des intérêts ou autres rémunérations, des paiements dus en vertu de contrats ou d'obligations antérieurs aux sanctions et des paiements dus en vertu de certains types de décisions (judiciaires, administratives ou arbitrales) valides dans un État membre, à condition que ces sommes supplémentaires versées soient également gelées. Il s'agit d'une exception à l'interdiction de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes inscrites sur la liste, qui ne nécessite pas d'autorisation préalable de l'ANC. Les opérateurs de l'UE doivent néanmoins se conformer à l'article 9 du règlement. Voir aussi la question 6.

11. En quoi consiste la dérogation humanitaire?

Les sanctions de l'UE n'ont pas pour vocation de faire obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire. La dérogation humanitaire prévue à l'article 5 du règlement vise à réduire au minimum les obstacles potentiels à l'acheminement de l'aide humanitaire et à y remédier. Elle permet que des fonds et des ressources économiques soient débloqués ou mis à la disposition des personnes inscrites sur la liste, à condition que ces fonds ou ressources soient nécessaires uniquement à des fins humanitaires, telles que l'acheminement d'une assistance ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales et les denrées alimentaires ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou à des fins d'évacuation. Il est nécessaire pour cela d'obtenir l'autorisation préalable de l'ANC.

Selon le droit international humanitaire, l'article 214, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité, l'aide humanitaire doit être apportée sans discrimination. L'identification des personnes dans le besoin doit être effectuée sur la base de ces principes. Aucun contrôle des bénéficiaires finaux n'est requis dès lors qu'ils ont été reconnus comme personnes dans le besoin.

12. Que se passe-t-il en cas de non-respect du règlement par des opérateurs de l'UE?

L'article 16 du règlement charge les États membres de fixer les sanctions applicables et d'en garantir l'exécution. Ces sanctions, qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, relèvent généralement du droit pénal et/ou du droit administratif.

13. Où les opérateurs de l'UE peuvent-ils obtenir de plus amples informations?

Les sanctions de l'UE doivent être mises en œuvre par les États membres, qui sont également chargés de vérifier leur application. La Commission européenne favorise la mise en œuvre uniforme des sanctions dans l'ensemble de l'UE et contrôle leur application par les États membres.

Une liste des ANC et de leurs coordonnées, ainsi que les coordonnées de la Commission européenne, figurent à l'annexe II du règlement.