



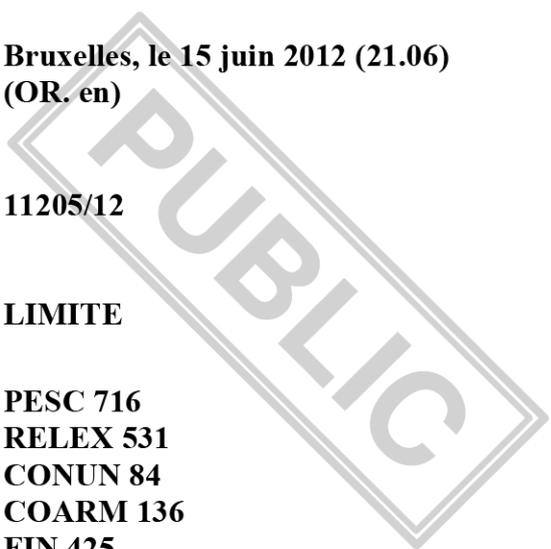
**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 15 juin 2012 (21.06)
(OR. en)**

11205/12

LIMITE

**PESC 716
RELEX 531
CONUN 84
COARM 136
FIN 425**



NOTE

du:	Secrétariat général du Conseil
aux:	Délégations
n° doc. préc.:	doc. 17464/09 PESC 1746 RELEX 1211 CONUN 145 COARM 78 FIN 576
Objet:	Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE

Les délégations trouveront ci-joint une version mise à jour des lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, qui a été examinée par le groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions) les 8 et 28 février, 24 avril, 29 mai et 13 juin 2012. Le texte a été approuvé par le groupe le 15 juin 2012 dans le cadre de la procédure de silence.

**LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE ET
L'EVALUATION DE MESURES RESTRICTIVES (SANCTIONS) DANS
LE CADRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE
COMMUNE DE L'UE**

I.	Introduction	4
II.	Principes	5
	A. <u>Objectifs</u>	5
	B. <u>Questions juridiques</u>	6
	C. <u>Mesures ciblées</u>	8
	D. <u>Listes des personnes et entités visées</u>	9
	E. <u>Dérogations</u>	12
	F. <u>Échange d'informations et obligations en matière d'établissement de rapports</u>	13
	G. <u>Expiration ou révision des mesures restrictives</u>	14
	H. <u>Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)</u>	16
	I. <u>Compétences</u>	19
	J. <u>Juridiction</u>	20
	K. <u>Respect des mesures restrictives</u>	20
	L. <u>Information et communication</u>	21

III. Libellé type des instruments juridiques	22
A. <u>Définitions</u>	22
B. <u>Embargos sur les armes</u>	24
C. <u>Restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne et d'autres importations ou exportations spécifiques</u>	28
D. <u>Restrictions à l'admission (interdiction de visa ou de voyage)</u>	30
E. <u>Restrictions financières</u>	33
F. <u>Clause de non-responsabilité</u>	38
G. <u>Clause relative à la non-satisfaction des demandes</u>	39
H. <u>Juridiction</u>	40
I. <u>Violations</u>	40
J. <u>Expiration/Réexamen</u>	41
IV. Suivi et évaluation des mesures restrictives	42
ANNEXE I Recommandations de méthodes de travail en vue de l'adoption de sanctions autonomes de l'UE	44
ANNEX II: Liste de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne	55

I. Introduction

1. L'expérience considérable que possède l'Union européenne (UE) en matière de conception, de mise en œuvre, d'application et de contrôle des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹ a montré qu'il était souhaitable de normaliser la mise en œuvre et d'en renforcer les méthodes. Les présentes lignes directrices² traitent un certain nombre de questions d'ordre général et proposent un libellé type et des définitions communes qui peuvent être employés dans les instruments juridiques utilisés pour mettre en œuvre les mesures restrictives. Cependant, elles n'abordent pas la question du processus politique conduisant à la décision d'imposer ou d'abroger ces mesures³.

Les principales étapes conduisant à l'adoption de mesures restrictives autonomes de l'UE ainsi que les rôles respectifs des différents acteurs participant à ce processus sont exposés dans les recommandations de méthodes de travail en vue de l'adoption de sanctions autonomes de l'UE qui figurent à l'annexe du présent document⁴.

Par ailleurs, l'UE a mis au point des bonnes pratiques pour la mise en œuvre effective de mesures financières restrictives⁵, qui présentent des recommandations en vue d'une mise en œuvre effective des mesures restrictives dans le respect de la législation applicable.

¹ Cf. site Internet du SEAE, liste des mesures restrictives en vigueur:
http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

² La première version des lignes directrices a été adoptée par le Conseil le 8 décembre 2003 (doc. 15579/03); des versions révisées ont été approuvées le 1er décembre 2005 (doc. 15114/05) et le 22 décembre 2009 (doc. 17464/09).

³ En ce qui concerne les aspects politiques, il est rappelé que le Conseil a adopté le 14 juillet 2004 des principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions) (doc. 10198/1/04).

⁴ Doc. n° 18920/12.

⁵ Doc. 8666/1/2008 REV 1.

II. Principes

A. Objectifs

2. Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut décider de prendre des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures doivent être conformes aux objectifs de la PESC, énumérés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne.
3. Certaines mesures restrictives sont prises par le Conseil en application de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions. Toutefois, il est entendu que l'UE peut décider d'appliquer des mesures plus restrictives. Lorsqu'il n'est pas possible d'adopter des mesures restrictives dans le cadre des Nations unies, l'UE devrait inciter la communauté internationale à apporter un soutien plus large à ses mesures autonomes.
4. D'une manière générale, les mesures restrictives imposées par l'UE visent à susciter un changement de politique ou d'activité de la part du pays, de la région, de l'administration, des entités ou des particuliers visés, conformément aux objectifs énoncés dans la décision PESC du Conseil. En conséquence, l'UE adaptera les mesures restrictives au vu des évolutions constatées au regard des objectifs de la décision PESC du Conseil. Dans la mesure du possible et dans le respect de la stratégie globale de l'UE à l'égard du pays tiers concerné, les instruments juridiques imposant des mesures restrictives peuvent renvoyer à des incitations destinées à encourager les nécessaires changements de politique ou d'activité. Il est important de veiller à ce que ces incitations ne récompensent pas le non-respect. L'UE et ses États membres devraient procéder à une communication active et systématique sur les sanctions de l'UE, y compris auprès du pays visé et de sa population.

5. L'objectif visé par chaque mesure doit être clairement défini et conforme à la stratégie globale de l'Union dans le domaine concerné. La stratégie globale et l'objectif spécifique doivent être rappelés dans les paragraphes d'introduction de l'instrument juridique du Conseil imposant la mesure en question. Les mesures restrictives n'ont pas de motivation économique. L'UE devrait veiller à ce que les objectifs visés soient conformes au cadre plus large des actions et mesures régionales et de l'UE/des Nations unies.
6. Les instruments juridiques feront l'objet d'un réexamen régulier visant à évaluer l'efficacité des mesures restrictives adoptées au regard des objectifs définis. Ce réexamen sera mené par les groupes et comités compétents du Conseil qui s'appuieront, pour autant que de besoin, sur les rapports établis par les chefs de mission de l'UE.

B. Questions juridiques

7. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le Conseil prend des mesures restrictives dans le cadre de la PESC. Il adopte d'abord une décision PESC conformément à l'article 29 du traité sur l'Union européenne. Les mesures prévues dans cette décision du Conseil sont mises en œuvre soit au niveau de l'UE, soit au niveau national. Les mesures telles que les embargos sur les armes ou les restrictions en matière d'admission sont directement mises en œuvre par les États membres, qui sont juridiquement tenus d'agir en conformité avec les décisions PESC du Conseil. D'autres mesures visant à interrompre ou à limiter, partiellement ou en totalité, les relations économiques avec un pays tiers, notamment les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, sont mises en œuvre au moyen d'un règlement adopté par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, conformément à l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Parlement européen doit être informé. Ces règlements sont contraignants et directement applicables dans l'ensemble de l'UE et ils font l'objet d'un contrôle juridictionnel assuré par la Cour de justice et le Tribunal à Luxembourg. Les décisions PESC du Conseil prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales font également l'objet d'un contrôle juridictionnel.

8. L'imposition de mesures restrictives doit s'accompagner d'une présentation du contexte juridique desdites mesures. Outre les dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cet exposé peut mentionner toute résolution pertinente du CSNU, ou d'autres dispositions applicables de droit international. Dans un souci de clarté et de transparence, il convient de faire en sorte que ces références soient présentées d'une façon aussi complète que possible.
9. L'introduction et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours être conformes au droit international. Ces mesures doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier le droit de bénéficier des garanties prévues par la loi et le droit à un recours effectif. Les mesures imposées doivent toujours être proportionnées à leur objectif.
10. Comme indiqué ci-dessus, les mesures restrictives devraient notamment être élaborées à la lumière de l'obligation pour l'UE, visée à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, de respecter les droits fondamentaux, tels qu'il sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit de l'UE.
11. Les mesures restrictives devraient également respecter les obligations internationales de l'UE et de ses États membres, et notamment les accords de l'OMC. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord général sur le commerce des services (GATS) sont applicables lorsque les mesures restrictives ont une incidence sur le commerce de biens ou de services avec des pays tiers. L'article XXI du GATT prévoit des restrictions à l'importation et à l'exportation qui sont soit applicables aux armes et au matériel militaire, soit imposées en application d'engagements pris au titre de la Charte des Nations unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article XIV bis du GATS prévoit une exception comparable. Les mesures limitant les échanges qui ne relèvent pas de ces catégories doivent remplir les conditions énoncées respectivement à l'article XX du GATT et à l'article XIV du GATS et pourraient, dans certains cas, être incompatibles avec les règles de l'OMC.

12. Si les mesures adoptées par l'UE sont en conflit avec les obligations internationales de l'Union ou de ses États membres, il pourra être nécessaire de dégager une approche commune pour résoudre ce type de conflit.

C. Mesures ciblées

13. Les mesures prises devraient cibler les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions qui ont déclenché la décision de l'UE d'imposer des mesures restrictives, ainsi que les personnes bénéficiant de ces politiques et actions et les soutenant. De telles mesures ciblées sont plus efficaces que des mesures imposées sans discrimination et elles minimisent les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables de ces politiques et actions.
14. Les mesures utilisées dans une situation donnée varieront en fonction des objectifs visés par les mesures restrictives et de leur efficacité probable en vue de la réalisation desdits objectifs dans ces circonstances particulières, ce qui témoigne de l'approche ciblée et différenciée adoptée par l'UE. Il pourra s'agir notamment du gel de fonds et de ressources économiques, de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions à l'importation et d'interdictions de vols. Parmi les autres mesures auxquelles il a déjà été recouru figurent l'interdiction de prestation de services financiers, y compris en liaison avec des interdictions d'exportation de certains produits, de même que des interdictions portant sur les investissements. Dans ce contexte, il a également été recouru à des interdictions sectorielles ou à des mesures visant à prévenir une utilisation abusive des équipements, technologies ou logiciels destinés à la surveillance et à l'interception des communications sur Internet ou d'autres formes de communication.

D. Listes des personnes et entités visées

15. L'établissement de la liste des personnes et entités visées doit avoir lieu dans le respect des droits fondamentaux consacrés par le traité sur l'Union européenne. En particulier, les personnes et entités appelées à figurer sur une liste doivent bénéficier des garanties prévues par la loi, en pleine conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment eu égard aux droits de la défense et aux principes de protection juridictionnelle effective.
16. La décision de soumettre une personne ou une entité à des mesures restrictives ciblées suppose d'appliquer des critères clairement définis, adaptés à chaque cas particulier, ce qui permettra de déterminer quelles personnes et quelles entités peuvent être inscrites sur une liste ou, à l'inverse, lesquelles doivent en être retirées. Ces critères clairement établis figureront dans l'instrument juridique PESC. Ce principe s'applique en particulier aux mesures de gel de fonds et de ressources économiques, que des personnes figurent sur des listes établies dans le cadre de mesures prises contre un ou plusieurs États tiers ou que les mesures visent des particuliers et des entités à titre personnel.
17. Les propositions visant à inscrire une personne ou une entité sur une liste doivent être accompagnées d'un exposé des motifs précis, actualisé et défendable. Une série de recommandations a été intégrée dans les méthodes de travail en vue de l'adoption de sanctions autonomes de l'UE figurant à l'annexe I du présent document, laquelle porte également sur des questions telles que la notification et la communication d'informations sur le droit pour les parties concernées de faire connaître leur point de vue, ainsi que sur des questions pratiques relatives à l'inscription sur les listes et au retrait des listes.
18. Dans le cas où des décisions PESC du Conseil prévoient des mesures restrictives ciblant non seulement les personnes responsables de certaines politiques ou actions, mais également des membres de leur famille, leurs enfants âgés de moins de 18 ans ne devraient pas, en principe, être visés.

19. Les personnes, entités ou organisations qui font l'objet de sanctions financières devraient être clairement identifiées dans l'annexe, de façon à ce que le champ d'application des sanctions soit clairement défini.
20. Les informations servant à l'identification des intéressés sont essentielles si l'on veut s'assurer que les mesures restrictives ciblées n'affecteront pas des personnes ou des entités non visées, notamment afin d'aider le secteur privé à appliquer ces mesures. On ne peut exclure que, dans certains cas, les fonds d'une personne soient gelés ou qu'une admission soit refusée par erreur, sur la base d'éléments d'identification correspondant à ceux d'une personne identifiée comme responsable. Les États membres et la Commission devraient disposer de procédures garantissant la cohérence des conclusions auxquelles ils parviennent en cas de contestation pour erreur alléguée sur la personne. Les meilleures pratiques de l'UE en matière de mise en œuvre effective de mesures financières restrictives⁶ présentent certaines recommandations à cet égard.
21. Afin d'améliorer l'efficacité des mesures restrictives, il faudrait disposer d'autant d'éléments d'identification spécifiques que possible au moment de l'identification des intéressés et les publier au moment de l'adoption des mesures restrictives. Il convient de normaliser dans toute la mesure possible les informations servant à l'identification de particuliers et d'entités. En ce qui concerne les personnes physiques appelées à figurer sur une liste, ces informations devraient notamment comprendre les noms (également dans la langue originale, s'ils sont connus), accompagnés d'une translittération appropriée, comme celle figurant sur les documents de voyage, translittérés conformément à la norme applicable de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les pseudonymes, le sexe, la date et le lieu de naissance, la nationalité, l'adresse actuelle et le numéro de la carte d'identité ou du passeport. Pour ce qui est des groupements, des personnes morales ou des entités, parmi ces informations devraient notamment figurer la dénomination complète, le siège principal, le lieu d'immatriculation du siège et la date et le numéro d'immatriculation. Des modèles types figurent à l'annexe des présentes lignes directrices.

⁶ Doc. 8666/1/08 REV 1.

22. L'UE devrait s'attacher dans tous les cas à ce que les informations servant à l'identification communiquées lors de l'inscription d'une personne sur une liste soient suffisamment précises pour permettre une identification sans équivoque de la personne visée. Après l'identification d'une personne ou d'une entité, il convient de procéder à un réexamen régulier des éléments d'identification afin de les préciser et de les étoffer, en associant tous ceux qui peuvent contribuer à cet effort, notamment les chefs de mission de l'UE dans le pays tiers concerné, les autorités et agences compétentes et les institutions financières des États membres. Des versions actualisées des listes comportant des éléments d'identification supplémentaires seront adoptées conformément au texte de base.
23. En ce qui concerne les mesures imposant des restrictions en matière de déplacement, l'État membre qui exerce la présidence du Conseil de l'UE au moment de l'adoption de l'instrument contenant les listes sera chargé d'introduire les données dans le SIS. Si cet État membre n'est pas en mesure de le faire parce qu'il n'a pas accès au SIS ou qu'il ne participe pas à cette partie de l'acquis de Schengen, il appartiendra à l'État membre exerçant la présidence au cours du semestre suivant de procéder à l'introduction des données. L'État membre qui a introduit le signalement en sera également responsable. Il sera chargé, en particulier, de toutes les actualisations, corrections et/ou suppressions nécessaires, à tout moment⁷.
24. Afin d'aider le secteur privé à mettre en œuvre les restrictions financières, en juin 2004, la Commission a créé sur son site une rubrique qui donne notamment accès à une liste consolidée des personnes et entités soumises à des sanctions financières et à un récapitulatif des mesures restrictives en vigueur⁸.

⁷ Voir le document 8665/08.

⁸ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm.

E. Dérogations

25. Il est important que les instruments juridiques relatifs aux restrictions financières, aux restrictions en matière d'admission et aux autres mesures restrictives prévoient des dérogations appropriées pour tenir compte, en particulier, des besoins fondamentaux des personnes visées, des frais de justice, des dépenses extraordinaires ou, le cas échéant, des besoins humanitaires ou des obligations internationales des États, notamment en tant que pays hôtes d'organisations internationales ou de l'OSCE, à l'égard des différentes mesures restrictives prises.
26. Les autorités compétentes devraient accorder des dérogations au cas par cas, ce qui leur donnera la possibilité d'évaluer tous les intérêts en jeu et d'imposer des conditions pour garantir que les dérogations n'entravent ni ne neutralisent l'objectif visé par la mesure restrictive. Les dérogations devraient être accordées sur la base des instruments législatifs pertinents. Le fait qu'il existe des motifs d'accorder une dérogation à une mesure restrictive précise (par exemple à des restrictions financières) ne justifie pas par défaut l'octroi d'une dérogation à une autre mesure (par exemple à des restrictions en matière d'admission) affectant la personne ou l'entité concernée (cf. section III, points A, D et E). A, D and E).
27. Si une demande de dérogation en vue du déblocage ou de la mise à disposition de fonds et de ressources économiques concerne une activité interdite en vertu de l'instrument juridique concerné (et ne relevant pas d'une clause contractuelle antérieure ou d'une disposition dérogatoire similaire), il convient que l'autorité compétente refuse la dérogation. Cela vaut également si la disposition dérogatoire concernée ne prévoit pas explicitement le refus de la demande dans un tel cas.

28. Dans les cas où, à titre exceptionnel, des fonds ou des ressources économiques peuvent être débloqués pour permettre à une personne, une entité ou un organisme visé de satisfaire à une obligation découlant d'un contrat antérieur (voir le libellé type au point 86), cette dérogation vise, dans les cas où un gel des avoirs s'applique aux fonds et ressources économiques d'un établissement financier ou de crédit, le déblocage de fonds provenant de comptes détenus, dans l'établissement financier ou de crédit visé, par des personnes ou des entités non visées, sous réserve que ces comptes aient été ouverts avant la date de désignation de l'entité visée. Il convient que les autorités compétentes utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour imposer des conditions adéquates garantissant que les comptes concernés ne continueront pas à être utilisés comme par le passé.

F. Échange d'informations et obligations en matière d'établissement de rapports

29. Les autorités compétentes des États membres et la Commission ont chacune des missions spécifiques en matière de mise en œuvre et d'application des mesures restrictives. Afin de garantir une application cohérente de ces mesures, y compris des dérogations accordées, l'échange d'informations pertinentes entre toutes les parties concernées, conformément aux dispositions de chaque décision et règlement PESC, est essentiel. Un tel échange devrait être prévu par les instruments juridiques de l'UE. Les États membres sont invités à communiquer au SEAE et à la Commission les données recueillies lors de l'application de ces dérogations, afin d'améliorer la qualité des éléments d'identification susvisés.

30. Lorsque des règlements appliquant des mesures restrictives prévoient que les autorités compétentes des États membres sont chargées de tâches spécifiques, les autorités désignées comme compétentes par chaque État membre soit sont incluses dans une liste figurant en annexe au règlement soit sont mentionnées indirectement en indiquant en annexe au règlement les adresses des sites web de chaque État membre où figurent les informations relatives à ses autorités compétentes.

G. Expiration ou révision des mesures restrictives⁹

31. En tenant compte de l'objectif spécifique de chaque mesure et de toute autre considération pertinente, le Conseil devrait suivre de près l'évolution de la situation et programmer une révision spécifique dès qu'un changement intervient dans le contexte politique.
32. Une évaluation régulière des régimes de sanctions par les instances préparatoires compétentes du Conseil, assistées, le cas échéant, par le SEAE, la Commission et les chefs de mission, devrait permettre d'ajuster les mesures, en tant que de besoin, en fonction de l'évolution de la situation au regard des objectifs déclarés et de l'efficacité des mesures à cet égard.
33. Le cas échéant, les critères spécifiques devant être satisfaits pour l'abrogation des mesures restrictives peuvent être énoncés dans l'instrument juridique mais, normalement, une définition adéquate de l'objectif spécifique visé par la mesure doit suffire.
34. Tant que les critères précités ne sont pas respectés ou que les objectifs spécifiques des mesures restrictives ne sont pas atteints, celles-ci devraient être maintenues, sauf lorsque le Conseil en décide autrement. Par conséquent, l'instrument juridique PESC devrait comporter, selon ce que le Conseil décide, soit une date d'expiration, soit une clause de révision, ce qui garantirait un examen en temps utile de la nécessité de reconduire les mesures en question. La date d'expiration ou de révision pourrait être fixée compte tenu de considérations ou de faits pertinents (par exemple les dates de futures élections ou des négociations de paix susceptibles d'entraîner un changement dans la situation politique).

⁹ La présente partie traite surtout des sanctions autonomes de l'UE. En ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions décidées par l'ONU, voir la partie H ci-dessous, et notamment le point 42.

35. Si l'instrument juridique PESC indique une date d'expiration pour les mesures restrictives, le Conseil devrait mettre au point un accord concernant leur reconduction. Pour être efficaces, les mesures restrictives devraient être levées lorsque leurs objectifs sont atteints. L'échéance fixée devrait donc être l'occasion de réétudier le régime de mesures restrictives et d'évaluer si les objectifs ont été atteints.
36. Dans les cas où l'instrument juridique PESC comporte une date d'expiration, il convient normalement d'éviter de faire figurer une date d'expiration dans le règlement mettant en œuvre cet instrument juridique:
- puisque les règlements mettent en œuvre l'acte PESC, leur abrogation s'impose si l'instrument juridique PESC cesse d'être applicable¹⁰. Les règlements devraient être abrogés au moment où l'instrument juridique PESC cesse de s'appliquer ou immédiatement après. Si, dans des cas exceptionnels, les règlements doivent être abrogés avec effet rétroactif, il est souhaitable que la période en question soit aussi courte que possible;
 - si un instrument juridique PESC ultérieur reconduit les mesures, modifier la date d'expiration du règlement ou en adopter un nouveau comportant les mêmes dispositions juridiques représente simplement une charge administrative qu'il convient d'éviter. En particulier lorsque des décisions de dernière minute sont prises en matière de reconduction, il peut y avoir une période pendant laquelle les mesures ne sont pas applicables dans l'attente de la modification ou de l'adoption d'un règlement.

¹⁰ Voir l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

37. Il est donc préférable que le règlement reste en vigueur jusqu'à son abrogation. Par souci de clarté et de transparence, il convient d'envisager l'adoption d'un texte consolidé¹¹ dans les cas où les décisions ou règlements PESC ont été modifiés au moins trois fois¹².

H. Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)

Nouvelles mesures

38. La Charte des Nations unies donne au Conseil de sécurité des pouvoirs lui permettant d'arrêter des mesures restrictives contraignantes pour tous les membres des Nations unies¹³ afin de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales. Il importe que l'UE mette en œuvre ces mesures restrictives des Nations unies aussi vite que possible. La rapidité est particulièrement importante en matière de gel d'avoirs car les fonds peuvent se déplacer rapidement. Dans de telles situations, chaque État membre pourrait envisager la possibilité de prévoir des mesures nationales provisoires dans le domaine financier. L'UE devrait s'efforcer de mettre en place sans tarder la législation de mise en œuvre nécessaire et, au plus tard, dans les 30 jours suivant l'adoption de la résolution du CSNU. Dans les cas où les listes des personnes et entités désignées doivent être actualisées en vue de la mise en œuvre de nouvelles désignations par l'ONU, les modifications nécessaires devraient être apportées aux actes juridiques de l'UE dans les délais les plus brefs possibles.

¹¹ L'adoption d'un texte consolidé aurait pour effet de redémarrer la période au cours de laquelle l'instrument peut être contesté en justice.

¹² L'Office des publications de l'UE publie régulièrement au Journal officiel des versions consolidées des principaux instruments de la législation de l'UE, y compris concernant des mesures restrictives, qui peuvent être consultées sur le site EUR-Lex. Ces versions sont présentées à titre informatif et n'ont aucune valeur juridique. Il faut noter que les considérants des instruments modificatifs ne sont normalement pas inclus dans les versions consolidées.

¹³ Voir l'article 25 et le chapitre VII de la Charte des Nations unies.

39. Les États de l'UE qui siègent au CSNU veilleront à ce que, dans la plus large mesure possible et sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Charte des Nations unies, les préoccupations de l'UE et ses impératifs en matière de mise en œuvre soient pris en compte lors de la négociation de la résolution pertinente du CSNU, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne.
40. La procédure législative actuelle requiert l'adoption d'un instrument juridique PESC et d'un règlement d'application du Conseil fondés sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur la base d'une proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission.
41. Afin que les projets d'instruments juridiques PESC et les propositions de règlements du Conseil élaborées conjointement par le haut représentant et la Commission puissent être présentés immédiatement après l'adoption de résolutions du CSNU, il est important de procéder rapidement à des échanges d'informations sur les projets de résolutions du Conseil de sécurité. Cette manière de procéder devrait permettre au Conseil d'adopter l'instrument juridique PESC et le règlement sans retard injustifié, de préférence en même temps ou avec un délai minimal entre les deux instruments.
42. Un libellé type des textes législatifs facilitera une mise en œuvre plus rapide des mesures restrictives des Nations unies. Lorsque l'UE met en œuvre des mesures restrictives des Nations unies, le libellé type et les définitions communes utilisés doivent être adaptés à la résolution pertinente du CSNU.
43. Afin de fournir régulièrement aux missions de l'UE à New York des informations concernant les problèmes rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre dans l'UE des mesures restrictives des Nations unies, des notes d'information seront portées à la connaissance des missions de l'UE se réunissant à New York dans le cadre de la coordination de l'action au titre de l'article 34. Il convient d'encourager l'établissement d'un dialogue régulier entre les missions à New York et à Bruxelles, ainsi qu'entre les institutions de l'UE et de l'ONU, notamment au moyen de séminaires conjoints, pour que les questions qui se posent dans ce domaine soient mieux comprises. À cet égard, il importe que les rapports des réunions sur les sanctions, tenues à New York, soient diffusés auprès des missions de l'UE à Bruxelles dans le cadre de la coordination relevant de l'article 34.

44. Eu égard au caractère contraignant des résolutions du CSNU, l'application effective des mesures prises par l'ONU appelle une action législative immédiate. Les mesures du Conseil de sécurité qui viennent à expiration à une date déterminée constituent un cas particulier. En pareil cas, il n'est pas opportun que les actes législatifs de l'UE prévoient une date d'expiration, puisque le Conseil de sécurité renouvelle normalement la mesure juste avant son expiration. Toutefois, il convient d'indiquer que les mesures seront modifiées ou abrogées, selon qu'il convient, conformément aux décisions prises par le Conseil de sécurité.

Expiration ou abrogation de mesures

45. Lorsque l'UE applique des mesures restrictives dans le seul but de mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, il n'est pas opportun que les instruments juridiques d'application restent en vigueur lorsque le Conseil de sécurité a décidé de lever ces mesures et, en conséquence, les mesures restrictives devraient être abrogées aussi rapidement que possible.

Déroptions

46. Les résolutions du CSNU relevant du chapitre VII de la charte sont obligatoires en vertu du droit international. Dans le cadre de la mise en œuvre par l'UE de mesures restrictives décidées par le Conseil de sécurité par le biais d'une résolution, il ne sera donc possible de prévoir des dérogations que si elles sont conformes à ladite résolution. À cet égard, le point 38 est pertinent, notamment pour ce qui est des dérogations à titre humanitaire afin de répondre aux besoins essentiels des personnes visées.

Établissement de rapports

47. Lorsque les résolutions du CSNU prévoient une obligation en matière d'établissement de rapports, un rapport commun de l'UE pourrait également être présenté aux Nations unies sur les mesures prises au niveau de l'UE. Dans ce cas, les rapports nationaux et communs seraient complémentaires.

I. Compétences

48. L'instrument juridique PESC a pour objet d'indiquer les mesures restrictives qui sont jugées nécessaires pour atteindre ses objectifs et de servir de base à l'action de l'UE visant à interrompre ou à limiter les relations économiques ou financières avec le pays tiers concerné.

L'Union peut adopter des mesures législatives de mise en œuvre en recourant à un règlement fondé sur l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Lorsque l'Union n'est pas compétente, il incombe à chaque État membre d'adopter la législation ou les mesures de mise en œuvre nécessaires.

49. Lorsque des mesures restrictives sont envisagées, il convient de procéder à une évaluation au cas par cas de la compétence de l'UE en tenant compte des pouvoirs attribués à l'Union par les traités. La pratique actuelle veut que le Conseil indique dans l'instrument PESC qu'"une action de l'Union est nécessaire afin de mettre en œuvre certaines mesures", pour permettre au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et à la Commission de proposer un règlement portant application des mesures relevant de la compétence de l'Union. Lorsqu'il est nécessaire de fournir des précisions pour garantir que toutes les mesures soient mises en œuvre en temps utile, il conviendrait que l'instrument PESC indique expressément les modalités de mise en œuvre de chaque mesure ou partie de mesure.
50. Lorsque l'UE a les compétences nécessaires pour adopter un règlement portant application de mesures restrictives, il est prévu que les États membres doivent déterminer le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement et prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur application.

J. Jurisdiction

51. Les mesures restrictives de l'UE ne devraient s'appliquer que dans des situations où il existe des liens avec l'UE. Ces situations, comme indiqué au point 88 du présent document, concernent le territoire de l'UE, des aéronefs ou des navires des États membres, des ressortissants des États membres, des sociétés ou d'autres entités établies ou constituées selon la législation des États membres ou toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'UE.
52. L'UE s'abstiendra d'adopter des instruments législatifs qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international. Elle a condamné l'application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers imposant des mesures restrictives visant à réglementer les activités des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres de l'UE car elle constituait une violation du droit international¹⁴.

K. Respect des mesures restrictives

53. Il convient que les États membres prennent des mesures adéquates pour que les mesures restrictives soient respectées.
54. Une entité établie dans un État membre de l'UE ne peut pas, entre autres, utiliser une société qu'elle contrôle comme un instrument lui permettant de contourner une interdiction, y compris lorsque cette société n'est pas établie dans l'UE, et ne peut pas non plus donner d'instructions à cet effet.

¹⁴ Règlement (CE) n° 2271/96 et action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996 concernant la protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO L 309 du 29.11.1996, pp. 1 et 7).

55. On estime qu'il est opportun qu'une entité établie dans l'UE informe, le cas échéant, les sociétés qu'elle contrôle des nouvelles mesures restrictives de l'UE afin que ces mesures soient pleinement prises en compte dans la définition des politiques commerciales.

L. Information et communication

56. Les mesures restrictives de l'UE sont d'autant plus efficaces que des mesures similaires sont adoptées par des pays tiers. En principe, il est donc préférable que les sanctions soient adoptées dans le cadre des Nations unies. Lorsque cela n'est pas possible, l'UE devrait s'attacher à obtenir le soutien le plus large possible de la communauté internationale afin de faire pression sur le pays visé.

57. Lorsqu'elle adopte des sanctions autonomes, l'UE devrait, au moyen d'actions d'information, s'employer à instaurer une coopération avec les pays tiers concernés, et si possible à faire adopter par ces derniers des mesures similaires, afin de réduire au minimum les effets de substitution et de renforcer l'impact des mesures restrictives. En particulier, les pays candidats devraient être systématiquement invités à s'aligner sur les mesures imposées par l'UE. En outre, la question de l'interprétation uniforme et cohérente et de la mise en œuvre effective des régimes de sanctions des Nations unies devrait être régulièrement abordée lors des consultations avec les principaux partenaires. Il convient que les délégations de l'UE soient pleinement associées à ce processus.

58. L'UE et ses États membres devraient pratiquer une communication active et systématique sur les sanctions de l'UE, afin de leur donner de la visibilité et d'éviter toute perception erronée, en particulier de la part de la population civile locale. Une telle communication devrait également avoir pour but de faire en sorte que les mesures aient le maximum d'impact politique. Des messages communs devraient être examinés au sein du groupe de travail géographique compétent, en concertation avec le groupe RELEX, en ce qui concerne les conséquences juridiques, techniques et horizontales des mesures.

III. Libellé type des instruments juridiques

Il convient d'utiliser les libellés types figurant dans le présent chapitre pour tous les instruments juridiques pertinents concernant des mesures restrictives de l'UE, sauf s'il y a lieu d'utiliser d'autres libellés afin de mettre correctement en œuvre une résolution du CSNU.

Il convient, s'il y a lieu, d'adapter les dispositions types sur les dérogations.

A. Définitions

Aux fins des mesures restrictives de l'UE, les définitions ci-après s'appliqueront. D'autres définitions seront élaborées selon les besoins.

59. Par "assistance technique" on entend¹⁵:

"toute assistance technique en liaison avec la réparation, le développement, la fabrication, le montage, les essais, l'entretien ou tout autre service technique, et qui peut prendre les formes suivantes: instruction, conseils, formation, transmission des connaissances ou qualifications opérationnelles ou services de conseils; l'assistance technique comprend les types d'assistance par voie orale".

¹⁵ Action commune 2000/401/PESC (JO L 159 du 30.6.2000, p. 216).

60. Au fil des années, le gel des fonds a été ordonné, et l'interdiction de mettre des fonds à la disposition de certaines personnes et entités figurant sur des listes a été imposée, sur la base des définitions suivantes:

Par "fonds", on entend les actifs financiers et les avantages de toute nature, et notamment, mais non exclusivement:

- a) le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement;*
- b) les dépôts auprès d'institutions financières ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créances;*
- c) les titres de propriété et d'emprunt, tels que les actions, les certificats représentatifs de valeurs mobilières, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les obligations non garanties et, les contrats sur produits dérivés, qu'ils soient négociés en bourse ou fassent l'objet d'un placement privé;*
- d) les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs;*
- e) le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers;*
- f) les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente;*
- g) tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières.*

Par "gel des fonds", on entend toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, notamment la gestion de portefeuille.

61. Les définitions ci-après ont été utilisées par le Conseil en ce qui concerne le gel des ressources économiques et pourraient continuer d'être utilisées dans les instruments juridiques de l'UE, le cas échéant.

Par "ressources économiques", on entend les avoirs de quelque nature que ce soit, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services.

Par "gel des ressources économiques", on entend toute action visant à empêcher leur utilisation pour l'obtention de fonds, de biens ou de services de quelque manière que ce soit, et notamment, mais non exclusivement, leur vente, leur location ou leur mise sous hypothèque.

62. Par les termes "*biens à double usage*" on entend:

*"les produits, y compris les logiciels et les technologies susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire; ils incluent tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs"*¹⁶

B. Embargos sur les armes

Équipements couverts par l'embargo

63. Il est nécessaire de mettre en place un régime uniforme au niveau de l'UE pour l'instauration d'un embargo sur les armes. La position commune 2008/944/PESC¹⁷, adoptée le 8 décembre 2008, définit les critères que les États membres appliquent dans le cadre de leur politique de contrôle des exportations en ce qui concerne les armements. À cette fin, une liste commune des équipements militaires a été arrêtée d'un commun accord en 2000¹⁸. Sauf indication contraire, les embargos sur les armes doivent être entendus comme couvrant au moins tous les biens et technologies qui figurent sur la liste commune des équipements militaires de l'UE.

64. La liste commune des équipements militaires ne couvre pas les biens qui peuvent être utilisés à des fins tant civiles que militaires. Les exportations de ce type de biens à double usage sont contrôlées conformément au règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil¹⁹. Ce règlement prévoit que, pour décider de l'octroi ou non d'une autorisation d'exportation, les États membres prennent en considération, entre autres, leurs obligations découlant des sanctions imposées par un instrument juridique adopté par le Conseil ou par une décision de l'OSCE ou par une résolution contraignante du CSNU.

¹⁶ Article 2, point 1), du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 (JO L 134 du 29.5.2009, p. 1).

¹⁷ JO L 335 du 13.12.2008, p. 99.

¹⁸ Liste jointe à la déclaration du Conseil du 13 juin 2000 relative à l'adoption de la liste commune des équipements militaires visés par le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, JO C 191 du 8 juillet 2000. Une version actualisée de la liste, adoptée par le Conseil le 22 mars 2012, a été publiée dans le JO C 85 du 22.3.2012, p. 1.

¹⁹ JO L 134 du 29.5.2009, p. 1.

Par leur nature même (double usage), un certain nombre des biens énumérés dans la liste ont des applications parfaitement légitimes, comme les produits cryptographiques utilisés dans le secteur bancaire, les équipements qui peuvent être utilisés dans les hôpitaux, dans les usines, les universités ou pour l'exploitation des gisements de pétrole offshore. Une interdiction pure et simple pourrait ainsi avoir des conséquences allant bien au-delà de l'objectif initial et être totalement inappropriée. Dans la plupart des cas, une interdiction des exportations de biens à double usage, y compris de ceux destinés à des usages civils, risque par conséquent d'être disproportionnée, sauf si elle est appliquée avec des restrictions et si l'on prévoit la possibilité de dérogations appropriées (preuve d'une destination légitime).

Si un embargo sur ces biens est néanmoins jugé approprié, l'instrument juridique devrait faire référence à la liste commune des biens à double usage jointe au règlement (CE) n° 428/2009.

65. Le libellé type des dispositions imposant un embargo sur les armes pourrait être le suivant:

"Sont interdites la vente et la fourniture à (pays) ainsi que le transfert et l'exportation à destination de ce pays, par les ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et des équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces détachées pour les susdits, qu'ils proviennent ou non de leur territoire."

Assistance technique et autres services en rapport avec les activités militaires

66. Lorsque l'UE impose un embargo autonome sur les armes, couvrant les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, les équipements paramilitaires et les pièces détachées pour les susdits, il y aurait normalement lieu de prévoir également une interdiction de fournir une assistance technique en ce qui concerne ces équipements. En outre, une interdiction de financer les exportations d'armes ou de les soutenir financièrement pourrait renforcer l'embargo.

67. Le libellé type des articles pourrait être le suivant:

CD + Reg.

"Il est interdit:

- a) *de fournir une assistance technique, des services de courtage²⁰ et autres services liés aux activités militaires et à la livraison, la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, les équipements paramilitaires et les pièces détachées pour les susdits, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de (pays) ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;*
- b) *de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec des activités militaires, en particulier des subventions, des prêts ou une assurance-crédit à l'exportation, ainsi qu'une assurance ou une réassurance à l'occasion de toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation d'armes et de matériels connexes, ou de la fourniture d'une assistance technique, de services de courtage et d'autres services qui y sont liés, directement ou indirectement à toute personne, toute entité ou tout organisme en (pays) ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;*
- c) *de participer volontairement et délibérément à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions visées au point a) ou b)."*

Déroptions

68. Il peut être opportun de permettre des dérogations à l'interdiction des exportations d'armes et d'équipements connexes à des fins humanitaires, étant donné que, dans les zones sortant de conflits, certains types d'équipements contrôlés peuvent contribuer de manière importante à la sécurité de la population civile et à la reconstruction économique. Ces dérogations devraient normalement être limitées au matériel militaire non létal et aux exportations de vêtements de protection destinés à un usage personnel. Elles peuvent porter sur les équipements de déminage et le matériel destiné à la mise en place des institutions, le cas échéant.

²⁰ Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements (JO L 156 du 25.6.2003, p. 79).

69. Il est souhaitable que les dérogations portant sur des exportations de matériel militaire non légal soient traitées, comme toutes les autres, au cas par cas, en tenant pleinement compte des critères figurant dans le code de conduite et les autres textes et instruments juridiques de l'UE. Les États membres exigeront des garanties adéquates pour éviter le détournement de ces exportations et, le cas échéant, des dispositions pour que les équipements soient rapatriés.
70. Le libellé type des dispositions relatives aux dérogations aux interdictions des exportations d'armes et d'équipements connexes pourrait être le suivant:

"1. L'article ... ne s'applique pas:

- a) à la vente, à la fourniture, au transfert ou à l'exportation de matériel militaire non légal destiné à des fins humanitaires ou de protection exclusivement, ou à des programmes des Nations unies et de l'UE concernant la mise en place des institutions, ou aux opérations de gestion de crise de l'UE et des Nations unies;*
- b) à la vente, à la fourniture, au transfert ou à l'exportation d'équipements de déminage et de matériel utilisé dans des opérations de déminage;*
- c) à la fourniture d'un financement ou d'une aide financière en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations;*
- d) à la fourniture d'une assistance technique en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations,*

à condition que les exportations concernées aient été préalablement approuvées par (autorité compétente)."

71. Lorsqu'il existe un programme des Nations unies ou de l'UE concernant la mise en place des institutions ou bien une opération de gestion de crise de l'UE ou des Nations unies dans le cadre duquel/de laquelle l'exportation de matériel légal serait également nécessaire, il faudrait compléter la disposition susvisée par l'ajout des termes "et de matériel destiné à ..." au point a).

Le cas échéant, les programmes concernant la mise en place des institutions et les opérations de gestion de crise menées par des organisations régionales ou subrégionales peuvent figurer parmi les dérogations prévues au point a).

Pour les programmes de l'ONU concernant la mise en place des institutions, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de ce matériel pourraient être soumis à l'approbation du Comité des sanctions compétent des Nations unies.

72. Le libellé type des dispositions relatives aux vêtements de protection pourrait être le suivant:

"L'article ... ne s'applique pas aux vêtements de protection, y compris les gilets pare-balles et les casques militaires, temporairement exportés en (pays) pour leur usage personnel exclusivement, par le personnel des Nations unies, le personnel de l'UE ou de ses États membres, les représentants des médias, le personnel humanitaire, le personnel d'aide au développement et le personnel associé."

C. Restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne et d'autres importations ou exportations spécifiques

73. Si c'est une politique de répression interne qui est à la base de l'instauration de mesures restrictives, il est opportun d'interdire les exportations de certains équipements ainsi que les services qui y sont liés, tels que l'entretien et la réparation. Les instruments juridiques de l'UE pourraient faire référence ou recourir à une liste établie d'un commun accord lorsque l'UE décide d'appliquer un embargo sur les exportations de biens qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne. On trouvera en annexe une liste qui, si le Conseil en décide ainsi, définira la portée de la restriction à l'exportation visant spécifiquement sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne²¹.

²¹ La liste concerne les articles qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne et qui sont très proches des articles énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'UE; elle ne couvre pas les articles énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'UE; elle ne couvre pas les articles relevant du règlement (CE) n° 1236/2005 ("règlement contre la torture"). S'agissant de la difficulté d'établir une distinction appropriée entre le matériel contrôlé, d'une part, et le matériel typiquement destiné à la consommation ou aux activités de loisirs, d'autre part, la liste ne mentionne aucun bien pouvant appartenir à cette dernière catégorie.

74. Le libellé type des dispositions relatives aux restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne pourrait être le suivant:

"Il est interdit:

- a) de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, du matériel qui pourrait être utilisé à des fins de répression interne et dont la liste figure à l'annexe I, qu'il provienne ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*
- b) de fournir une assistance technique en rapport avec le matériel visé au point a), directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*
- c) de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec le matériel visé au point a), directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*
- d) de participer volontairement et délibérément à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions visées au point a), b) ou c)."*

75. Il peut également être opportun d'imposer des mesures restrictives pour prévenir une utilisation abusive des équipements, technologies ou logiciels destinés à la surveillance ou à l'interception des communications sur Internet ou d'autres formes de communication.

76. D'autres listes ont été élaborées dans le cadre de l'UE, notamment une liste relative au pétrole et aux produits pétroliers²². Les listes définissant le champ d'application de régimes spécifiques de contrôle des exportations ou des importations susceptibles d'être élaborées à l'avenir pourront constituer une référence utile pour des interdictions d'importation ou d'exportation spécifiques, si l'on juge nécessaire d'interdire tout commerce relevant de la catégorie contrôlée concernée à l'égard d'un pays donné, afin d'atteindre les objectifs de la PESC. La liste des biens qui font l'objet d'une interdiction spécifique d'exportation/d'importation pourrait, lorsque c'est approprié, être établie en tenant compte des descriptions figurant dans le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil. Si cela n'est pas possible, les biens pourraient être décrits, lorsque c'est approprié, d'une façon qui permette d'établir une correspondance avec les descriptions figurant dans le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil.
77. Les dérogations à ces mesures doivent être suffisantes pour permettre la mise en œuvre de l'action humanitaire le cas échéant et pour tenir pleinement compte des objectifs des mesures restrictives.

D. Restrictions à l'admission (interdiction de visa ou de voyage)

78. Plusieurs actes juridiques PESC prévoient une interdiction d'admission de certains ressortissants de pays tiers qui figurent sur une liste annexée à l'instrument juridique.
79. Le règlement (CE) n° 539/2001 fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation²³. Les ressortissants des pays tiers mentionnés dans les décisions PESC comme étant soumis à une interdiction de voyage et ayant besoin d'un visa pour entrer dans l'UE n'obtiendront pas de visa s'ils en demandent un. L'entrée dans l'UE doit en tout état de cause leur être refusée s'ils se présentent à une frontière extérieure. Lorsqu'il n'existe pas d'exigence de visa ou qu'un visa ou permis de séjour de longue durée a été délivré, les restrictions à l'admission pourront nécessiter des mesures nationales²⁴.

²² Cf. annexe I du règlement (CE) n° 1705/1998 (JO L 215 du 1.8.1998, p. 1).

²³ JO L 81 du 21.3.2001, p. 1. Cette liste a été modifiée à plusieurs reprises.

²⁴ La création d'une liste électronique consolidée des personnes soumises à une interdiction de voyager dans l'UE fait actuellement l'objet de discussions.

80. Le libellé type des articles relatifs à une interdiction de visa/de voyage et aux dérogations à cette interdiction pourrait être le suivant:

1. *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes énumérées en annexe. (indication des critères/catégories, s'ils ne sont pas déjà précisés dans le texte).*
2. *Un État membre n'est pas tenu, aux termes du paragraphe 1, de refuser à ses propres ressortissants l'accès à son territoire.*
3. *Le paragraphe 1 s'applique sans préjudice des cas où un État membre est lié par une obligation de droit international, à savoir:*
 - i) en tant que pays hôte d'une organisation internationale intergouvernementale;*
 - ii) en tant que pays hôte d'une conférence internationale convoquée par les Nations unies ou tenue sous leurs auspices; ou*
 - iii) en vertu d'un accord multilatéral conférant des privilèges et immunités; ou*
 - iv) en vertu du traité de réconciliation (accords du Latran) conclu en 1929 par le Saint-Siège (État de la Cité du Vatican) et l'Italie.*
4. *Le paragraphe 3 est considéré comme également applicable aux cas où un État membre est pays hôte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).*
5. *Le Conseil est dûment informé de tous les cas où un État membre accorde une dérogation conformément au paragraphe 3 ou 4.*
6. *Les États membres peuvent déroger aux mesures imposées au paragraphe 1 lorsque le déplacement d'une personne se justifie pour des raisons humanitaires urgentes, ou lorsque la personne se déplace pour assister à des réunions intergouvernementales et à des réunions dont l'initiative a été prise par l'UE ou qu'elle accueille, ou à des réunions accueillies par un État membre assurant alors la présidence de l'OSCE, lorsqu'il y est mené un dialogue politique visant directement à promouvoir les objectifs stratégiques des mesures restrictives, y compris la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit en (pays).*

7. *Tout État membre souhaitant accorder des dérogations au sens du paragraphe 6 en informe le Conseil par écrit. La dérogation est réputée être accordée sauf si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent par écrit dans les deux jours ouvrables qui suivent la réception de la communication en question. Si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider d'accorder la dérogation proposée.*
8. *Lorsque, en application des paragraphes 3, 4, 6 et 7, un État membre autorise des personnes visées à l'annexe à entrer ou à passer en transit sur son territoire, cette autorisation est limitée à l'objectif pour lequel elle est accordée et aux personnes qu'elle concerne."*

81. Il est entendu que lorsqu'une personne faisant l'objet à la fois d'un gel des avoirs et d'une interdiction de voyager bénéficie d'une autorisation accordée par un État membre conformément aux paragraphes 3, 4, 6 et 7 de l'article type susmentionné, les États membres ne sont pas obligés de saisir les fonds que cette personne transporte et dont elle peut raisonnablement avoir besoin aux fins de la visite pour laquelle elle a reçu l'autorisation.

E. Restrictions financières

82. Le libellé type pour le gel des fonds par le biais d'un texte juridique fondé sur l'articles 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pourrait être le suivant:

- "1. Sont gelés tous les capitaux et ressources économiques qui appartiennent [à des membres du gouvernement de (pays) et] à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme [leur étant associés]²⁵, de même que tous les capitaux et ressources économiques qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par ces personnes, entités ou organismes, dont la liste figure à l'annexe X.*
- 2. Nuls capitaux ou ressources économiques ne seront mis à disposition, directement ou indirectement²⁶, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe X ou utilisés à leur profit."*

²⁵ Dans certains cas, ces membres de phrase peuvent ne pas être applicables (par exemple dans le cas de mesures prises à l'encontre de terroristes).

²⁶ Il convient de noter que le fait de présenter et de transmettre les documents nécessaires à une banque inscrite sur la liste aux fins de leur transfert final à une personne, une entité ou un organisme non inscrit sur la liste, en vue de déclencher des paiements autorisés, ne constitue pas une mise à disposition de fonds.

83. Le libellé type d'un article prévoyant des dérogations au gel des fonds et à l'interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques pourrait être le suivant²⁷:

"1. Par dérogation à l'article ...(gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités figurant sur la liste), les autorités compétentes mentionnées sur les sites Internet énumérés à l'annexe Y peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que les fonds ou les ressources économiques concernés sont:

- a) nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes dont la liste figure à l'annexe X, ainsi que des membres de la famille de ces personnes physiques qui sont à leur charge, notamment 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, des impôts, des primes d'assurance et de services collectifs;*
- b) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques;*
- c) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion courantes de fonds ou de ressources économiques gelés;*
- d) nécessaires pour faire face à des dépenses extraordinaires, pour autant que l'autorité compétente concernée ait notifié, au moins deux semaines avant l'autorisation, aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission, les motifs pour lesquels elle estime qu'une autorisation spéciale devrait être accordée;*

²⁷ Dans le cas de la mise en œuvre de résolutions obligatoires du CSNU (voir point 44), il pourrait être nécessaire d'adapter ce libellé.

- e) *destinés à être versés sur ou depuis le compte d'une mission diplomatique, d'un poste consulaire ou d'une organisation internationale bénéficiant d'immunités conformément au droit international, dans la mesure où ces versements sont destinés à être utilisés à des fins officielles par la mission diplomatique, le poste consulaire ou l'organisation internationale²⁸;*
- f) *nécessaires pour garantir la sécurité des personnes ou la protection de l'environnement."*

Les États membres informent les autres États membres et la Commission de toute autorisation accordée en vertu du présent article.

2. *L'article... (interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques pour des personnes et entités figurant sur la liste) ne s'applique pas au versement, sur les comptes gelés:*

- a) *d'intérêts ou autres rémunérations de ces comptes; ou*
- b) *de paiements dus au titre de contrats, d'accords ou d'obligations antérieurs à la date où ces comptes ont été soumis aux dispositions de la présente décision / du présent règlement; ou*
- c) *de paiements dus en application de décisions judiciaires, administratives ou arbitrales rendues dans un État membre de l'UE ou exécutoires dans l'État membre concerné et*

à condition que ces intérêts, autres revenus et paiements continuent d'être soumis aux dispositions de l'article ...(gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités figurant sur la liste)."

²⁸ Dès lors que des mesures restrictives sont susceptibles d'avoir des répercussions sur des missions diplomatiques et les membres de leur personnel bénéficiant de privilèges et d'immunités (notamment dans le cas où ils détiennent des comptes dans des banques désignées), il est nécessaire de prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que ces missions et les membres de leur personnel ne soient pas, de ce fait, gênés dans l'exercice de leurs fonctions officielles, conformément à l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

84. Le libellé type d'un article concernant les opérations de crédit des comptes gelés pourrait être le suivant:

Reg.

"L'article... (interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques pour des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes figurant sur la liste) n'empêche pas les établissements financiers ou de crédit de créditer les comptes gelés lorsqu'ils reçoivent des fonds versés par des tiers sur le compte de la personne, de l'entité ou de l'organisme figurant sur la liste, à condition que toute somme supplémentaire versée sur ces comptes soit également gelée. L'établissement financier ou de crédit informe sans tarder les autorités compétentes de ces transactions."

85. Le libellé type d'un article consacré expressément aux dérogations au gel des fonds et à l'interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques lorsque ces fonds ou ressources économiques font l'objet d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale, pourrait être le suivant:

"Par dérogation à l'article... (gel des fonds et des ressources économiques des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes figurant sur la liste), les autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe Y peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

- a) les fonds ou ressources économiques font l'objet d'une décision arbitrale rendue avant la date à laquelle la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme visé à l'article... (gel des fonds et des ressources économiques des personnes physiques ou morales, entités ou organismes figurant sur la liste et interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques à ces personnes, entités ou organismes) a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe X, ou d'une décision judiciaire ou administrative rendue dans l'UE, ou d'une décision judiciaire exécutoire dans l'État membre concerné, avant ou après cette date;*
- b) les fonds ou ressources économiques sont exclusivement utilisés pour faire droit aux demandes garanties par une telle décision ou dont la validité a été établie par une telle décision, dans les limites fixées par les lois et règlements régissant les droits des personnes admises à présenter de telles demandes;*
- c) la décision ne bénéficie pas à une personne, entité ou organisme figurant sur la liste de l'annexe X;*
- d) la reconnaissance de la décision n'est pas contraire à l'ordre public de l'État membre concerné.*

L'autorité compétente informera les autorités compétentes des autres États membres ainsi que la Commission de toute autorisation accordée au titre du présent article."

86. Le libellé type d'un article consacré expressément à une dérogation pour les contrats antérieurs pourrait être le suivant:

"Par dérogation à l'article ... (gel des fonds et des ressources économiques des personnes, entités et organismes figurant sur la liste), et pour autant qu'un paiement soit dû par une personne, une entité ou un organisme cité à l'annexe X en vertu d'un contrat ou d'un accord conclu ou d'une obligation contractée par la personne, l'entité ou l'organisme concerné avant la date à laquelle il ou elle a été désigné(e), les autorités compétentes des États membres mentionnées sur les sites Internet énumérés à l'annexe Y peuvent autoriser, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, pour autant qu'elles aient établi que:

- i) les fonds ou les ressources économiques seront utilisés par une personne, une entité ou un organisme cité à l'annexe X pour effectuer un paiement;*
- ii) le paiement n'enfreindra pas l'article... (interdiction de mise à disposition des fonds ou des ressources économiques pour les personnes, entités et organismes figurant sur la liste);*

Option 1 - L'État membre concerné notifie aux autres États membres et à la Commission les éléments établis et son intention d'accorder une autorisation, au moins [x semaines] avant la délivrance de celle-ci.

Option 2 - L'État membre concerné notifie aux autres États membres et à la Commission, dans un délai de [x semaines], les éléments établis et chaque autorisation accordée.

Option 3 - L'État membre concerné notifie aux autres États membres et à la Commission [tous les x mois] les éléments établis et le nombre et la nature des autorisations accordées."

87. Un article consacré expressément à une dérogation pour répondre à des besoins humanitaires, à n'intégrer que s'il est considéré comme étant justifié au regard de circonstances réelles liées au pays/régime visé et à adapter en tant que de besoin, pourrait être libellé comme suit:

"Par dérogation à l'article ... (gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités figurant sur la liste), les autorités compétentes des États membres mentionnées sur les sites Internet énumérés à l'annexe ... peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que la fourniture de ces fonds ou ressources économiques est nécessaire à des fins humanitaires, comme l'acheminement d'une assistance, y compris de fournitures médicales, de denrées alimentaires, ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou la facilitation de cet acheminement, ou encore les évacuations hors de xxx.

L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toutes les autorisations accordées en vertu du présent article dans un délai de quatre semaines suivant l'autorisation."

F. Clause de non-responsabilité

Le libellé type d'un article prévoyant expressément une clause de non-responsabilité pourrait être le suivant:

1. *"Le gel des fonds et des ressources économiques ou le refus d'en autoriser la mise à disposition, pour autant qu'ils soient décidés de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions du présent règlement, n'entraînent, pour la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi que le gel ou la rétention de ces fonds et ressources économiques résulte d'une négligence.*

2. *Les actions entreprises par des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes n'entraînent pour eux aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, dès lors qu'ils ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement savoir que leurs actions enfreindraient les mesures arrêtées dans le présent règlement."*

G. Clause relative à la non-satisfaction des demandes

Un article prévoyant expressément une clause relative à la non-satisfaction des demandes, à adapter en tant que de besoin, pourrait être libellé comme suit;

1. *Il n'est fait droit à aucune demande liée à tout contrat ou à toute opération dont l'exécution a été affectée, directement ou indirectement, en totalité ou en partie, par les mesures instituées en vertu du présent règlement, y compris à des demandes d'indemnisation ou à toute autre demande de ce type, telle qu'une demande de compensation ou une demande à titre de garantie, notamment une demande visant à obtenir la prorogation ou le paiement d'une garantie ou d'une contre-garantie, notamment financière, quelle qu'en soit la forme, présentée par:*
 - a) *des personnes, entités ou organismes désignés énumérés à l'annexe X, à l'annexe Y ou à l'annexe Z;*
 - b) *toute autre personne ou entité ou tout autre organisme xxx, y compris xxx.*
 - c) *toute personne, toute entité ou tout organisme agissant par l'intermédiaire ou pour le compte de l'une des personnes ou entités ou de l'un des organismes visés aux points a) ou b).*
2. *Dans toute procédure visant à donner effet à une demande, la charge de la preuve que la satisfaction de la demande n'est pas interdite par le paragraphe 1 incombe à la personne cherchant à donner effet à cette demande.*
3. *Le présent article s'applique sans préjudice du droit des personnes, entités et organismes visés au paragraphe 1 au contrôle juridictionnel de la légalité du non-respect des obligations contractuelles conformément au présent règlement."*

H. Jurisdiction

88. La clause type définissant dans quelle mesure les mesures restrictives doivent s'appliquer lorsqu'il existe des liens avec l'UE ainsi qu'avec d'autres membres de la Communauté internationale pourrait être libellée comme suit:

Reg.

"Le présent règlement s'applique:

- a) au territoire de l'Union, y compris à son espace aérien;*
- b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre;*
- c) à tout ressortissant d'un État membre se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union;*
- d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est établi ou constitué selon la législation d'un État membre;*
- e) et à toute personne morale, toute entité ou tout organisme en ce qui concerne des opérations commerciales réalisées intégralement ou en partie dans l'Union."*

I. Violations

89. Les règlements imposant des mesures restrictives contiennent des dispositions concernant les sanctions à prendre en cas de violation. Libellé type sur ce point:

Reg.

- "1. Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.*

2. *Les États membres notifient ce régime à la Commission dans les meilleurs délais après l'entrée en vigueur du règlement et lui notifient toute modification ultérieure de ce régime."*

90. Il est souhaitable que les mesures restrictives soient mises en œuvre le plus rapidement possible. À cette fin, les États membres s'efforcent de mettre en place le régime visé au point précédent dans un délai de trente jours, conformément à leurs procédures nationales. Les États membres pourraient également envisager d'adopter un régime national prévoyant des sanctions en cas de violation des règlements instituant des mesures restrictives, lequel s'appliquerait par défaut.

J. Expiration/Réexamen

CD

91. Le libellé type des clauses d'expiration, dans le cas de sanctions autonomes de l'UE, pourrait être le suivant:

"La présente décision s'applique pour une période de Elle fait l'objet d'un suivi constant. Elle est renouvelée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints."

92. Le libellé type des clauses de réexamen, dans le cas de sanctions autonomes de l'UE, pourrait être le suivant:

CD

"La présente décision est réexaminée ... après son adoption puis tous les Elle est abrogée si le Conseil estime que ses objectifs ont été atteints."

93. Le libellé type des clauses de modification/abrogation, dans le cas de la mise en œuvre de résolutions du CSNU, pourrait être le suivant:

CD

"La présente décision est modifiée ou abrogée, selon qu'il convient, conformément aux décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations unies."

IV. Suivi et évaluation des mesures restrictives

94. L'efficacité des mesures restrictives adoptées par l'UE – et également la crédibilité de l'UE – dépend pour une large part du fait que les mesures soient mises en œuvre et appliquées rapidement et sans exception dans tous les États membres. Afin d'assurer un suivi adéquat des décisions de l'UE visant à instituer des mesures restrictives, une instance spécifique du Conseil a été mise en place en vue d'échanger les expériences et de développer les meilleures pratiques concernant la mise en œuvre et l'application des mesures restrictives. Le groupe des conseillers pour les relations extérieures se réunit ainsi régulièrement en formation "Sanctions" (RELEX/Sanctions), renforcée le cas échéant, y compris par des experts détachés par les capitales. Le mandat du groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions) est le suivant²⁹:

- procéder à des échanges d'informations et d'expériences sur la mise en œuvre de certains régimes de mesures restrictives institués par l'UE;
- contribuer au développement des meilleures pratiques au sein des États membres pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures restrictives;
- collecter toutes les informations disponibles sur les cas présumés de contournement des régimes de mesures restrictives de l'UE et autres régimes internationaux de sanctions présentant de l'intérêt pour l'UE, par les États, les personnes et les entités visés;
- procéder à des échanges d'informations et d'expériences, y compris avec des pays tiers et des organisations internationales le cas échéant, concernant la mise en œuvre des régimes de sanctions internationaux présentant de l'intérêt pour l'UE;
- contribuer à l'évaluation des résultats et des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des régimes de mesures restrictives;

²⁹ Le mandat de la formation "RELEX/Sanctions" figure dans le document 5603/04.

- procéder à des échanges de vues sur les moyens de garantir l'efficacité de la gestion des régimes de mesures restrictives, y compris de leurs dispositions dans le domaine humanitaire;
- examiner toutes les questions techniques pertinentes en rapport avec la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par l'UE.

Le groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions) a notamment recensé les meilleures pratiques en vue de la mise en œuvre effective de mesures financières restrictives³⁰.

95. Tant les instruments juridiques de la PESC que les règlements de la CE devraient prévoir l'établissement de rapports périodiques sur les mesures d'exécution et les actions destinées à faire respecter les mesures restrictives qui sont mise en œuvre par les États membres pour donner effet aux dites mesures. Un suivi au niveau de l'UE devrait permettre une appréciation plus cohérente de la question de savoir si les mesures restrictives ont l'impact voulu pour être efficaces. C'est là une question essentielle lorsque des mesures autonomes sont en jeu, étant donné que c'est là-dessus que se fondent les décisions concernant la nécessité d'améliorer les textes juridiques et, dans une certaine mesure, celles concernant l'utilité du maintien des mesures en question.

³⁰ Doc. 8666/1/2008 REV 1.

ANNEXE I

Recommandations de méthodes de travail en vue de l'adoption de sanctions autonomes de l'UE

Les mesures restrictives contre des pays tiers, des particuliers ou des entités constituent un instrument essentiel de politique étrangère permettant à l'UE de poursuivre ses objectifs conformément aux principes de la politique étrangère et de sécurité commune. D'une manière générale, les mesures restrictives imposées visent à susciter un changement de politique ou d'activité de la part du pays, de la région, de l'administration, des entités ou des particuliers visés. Ce sont des instruments préventifs, non punitifs qui devraient permettre à l'UE de réagir rapidement face à des problèmes et à des développements politiques. Les sanctions devraient s'inscrire dans le cadre d'une action intégrée et globale, qui devrait inclure un dialogue politique, des mesures complémentaires et d'autres instruments. L'UE et ses États membres devraient procéder à une communication active et systématique sur les sanctions de l'UE, y compris auprès du pays visé et de sa population.

Les mesures devraient viser les politiques et les moyens permettant de les mener, ainsi que les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions qui ont été à l'origine de la décision de l'UE d'imposer des sanctions. De telles mesures ciblées devraient limiter autant que possible les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables de ces politiques et actions, en particulier la population civile locale ou les activités légitimes menées dans le pays concerné ou avec lui. Les objectifs politiques des mesures restrictives et les critères en la matière devraient être clairement définis dans les actes juridiques. Cela permettrait à l'UE de déterminer les conditions permettant de modifier ou de lever les sanctions. Le type de mesures variera en fonction de leurs objectifs et de leur efficacité escomptée pour atteindre ces objectifs dans les circonstances particulières, compte tenu de l'approche ciblée et différenciée de l'UE.

Les mesures restrictives doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier le droit à une procédure équitable devant les tribunaux et le droit à un recours effectif en pleine conformité avec la jurisprudence des tribunaux de l'UE. Les mesures imposées doivent être proportionnées à leurs objectifs.

Il est essentiel, si l'on veut atteindre l'objectif politique souhaité, que les mesures restrictives soient interprétées de manière uniforme et cohérente et qu'elles soient effectivement mises en œuvre.

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devrait jouer un rôle clé dans la préparation et l'évaluation des régimes de sanctions, ainsi que dans les activités de communication et les actions d'information accompagnant les sanctions, en étroite coopération avec les États membres, les délégations concernées de l'UE et la Commission.

Propositions de mesures restrictives

1. Les propositions de mesures restrictives, y compris les propositions d'inscription sur une liste ou de retrait d'une liste dans le cadre de sanctions autonomes de l'UE pour un pays déterminé, devraient être présentées par les États membres ou par le SEAE. Ces propositions devraient faire partie de l'approche politique plus large approuvée par le Conseil. En principe, elles devraient être diffusées par Coreu, assorties du niveau de classification approprié.
2. Les aspects politiques et les aspects plus larges des propositions devraient ensuite être examinés au sein du groupe de travail régional compétent, assisté par des experts en matière de sanctions du SEAE et des experts de la Commission et du service juridique du Conseil. Lorsqu'il y a lieu, le Comité politique et de sécurité examinera les propositions et fournira une orientation politique aux groupes de travail concernés, notamment sur le type de mesures retenues pour la suite des travaux.
3. Les chefs de mission (CDM) présents dans le(s) pays concerné(s) seront invités, le cas échéant, à donner leur avis sur les propositions de mesures restrictives ou de désignations de personnes ou d'entités supplémentaires. De même, les services de la Commission seront invités, s'il y a lieu, à donner leur avis sur des mesures spécifiques qui relèveraient de la compétence de l'Union.
4. Tous les aspects juridiques, techniques et horizontaux des mesures restrictives proposées devraient être examinés au sein du groupe RELEX. Les propositions concernant la décision du Conseil instituant les mesures restrictives et le règlement du Conseil définissant les mesures spécifiques relevant de la compétence de l'Union seront présentées au groupe RELEX pour examen, respectivement par le SEAE et la Commission. De préférence, les deux actes juridiques devraient être présentés au Coreper et formellement adoptés en même temps par le Conseil, ou à une distance qui devrait être la moins grande possible.

Propositions d'inscription sur une liste

Éléments d'identification

5. Les propositions d'inscription sur une liste dans le cadre de mesures autonomes devraient être claires et précises. En particulier, elles comporteront des détails (éléments d'identification) suffisants pour que la décision d'inscription sur une liste, une fois entrée en vigueur, puisse être effectivement mise en œuvre par les opérateurs économiques et les autorités nationales (par exemple, les banques, les consulats). Il est également essentiel de disposer de données d'identification pour que les mesures restrictives ne nuisent pas aux personnes et aux entités non visées. En ce qui concerne les personnes physiques, ces informations doivent notamment comprendre les noms (si possible aussi dans la langue d'origine et avec la translittération appropriée), y compris les pseudonymes, la date et le lieu de naissance, la nationalité, les numéros du passeport et de la carte d'identité, le sexe, l'adresse, si elle est connue, et la fonction ou la profession. En ce qui concerne les groupes, les personnes morales ou les entités, ces informations comprendront la dénomination, le lieu et la date d'enregistrement, le numéro d'enregistrement et l'adresse professionnelle. La date de désignation devrait également être mentionnée. Un modèle type figure en annexe.
6. C'est aux auteurs des propositions qu'il incombe au premier chef de fournir les éléments d'identification. D'autres délégations devraient contribuer à ce processus. Les chefs de mission présents dans le(s) pays concerné(s) seront invités, le cas échéant, à apporter leur contribution.

Motifs de l'inscription sur une liste

7. Les propositions d'inscription sur une liste dans le cadre de mesures autonomes devraient exposer les motifs individuels et précis pour chaque inscription. L'objectif des motifs est d'exposer, aussi précisément que possible, les raisons pour lesquelles le Conseil, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, estime que la personne, le groupe ou l'entité concerné relève des critères de désignation fixés dans l'acte juridique pertinent, compte tenu des objectifs des mesures exposés dans les paragraphes introductifs de l'acte.
8. C'est aux auteurs des propositions qu'il incombe au premier chef de fournir lesdits motifs. D'autres délégations devraient contribuer à ce processus. Les chefs de mission présents dans le(s) pays concerné(s) seront invités, le cas échéant, à apporter leur contribution.

9. Les motifs d'inscription sur une liste seront mis au point par le groupe RELEX sur la base des éléments examinés au sein du groupe de travail régional. Si nécessaire, le groupe RELEX peut demander des informations supplémentaires au groupe de travail régional afin que les inscriptions sur les listes soient juridiquement correctes et dûment étayées.
10. Les motifs en question devraient en principe figurer dans une colonne distincte dans l'annexe de l'acte juridique qui contient la liste des personnes, groupes et entités faisant l'objet des mesures restrictives. Étant donné que cet acte sera publié au Journal officiel, ces motifs devraient pouvoir être rendus publics. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'on estime qu'il convient de ne pas publier les motifs de l'inscription sur une liste, pour des raisons liées à la vie privée ou à la sécurité, ceux-ci devront être communiqués séparément à la personne, au groupe ou à l'entité concerné.

Notification de l'inscription sur une liste

11. La notification de la décision et des motifs justifiant l'inscription sur une liste est effectuée par courrier, s'il y a lieu, ou par la publication d'un avis au Journal officiel, série C, le même jour que celui de la publication de l'acte juridique en question indiquant que le Conseil transmettra les motifs de l'inscription sur demande. Un modèle d'avis figure en annexe. La notification permettra d'informer les personnes, les groupes et les entités concernés de leur droit de présenter des observations et de demander un réexamen de la décision prise par le Conseil, ainsi que de contester la décision du Conseil devant le Tribunal conformément aux dispositions pertinentes des traités de l'UE.

Délibérations du groupe de travail

12. Au besoin, le groupe de travail compétent peut être renforcé par des experts d'autres groupes de travail du Conseil.
13. Les délibérations du groupe de travail sont confidentielles. Cela est particulièrement important dans les cas où les mesures restrictives imposeraient un gel des avoirs. Des mesures adéquates devraient être prises pour assurer la confidentialité des travaux, notamment en ce qui concerne la diffusion des propositions.

14. La présidence du groupe de travail concerné convoquera des réunions selon les besoins; une fois que des discussions auront eu lieu au sein du groupe de travail, la présidence pourrait chercher à obtenir l'approbation des propositions d'inscription sur une liste ou de retrait d'une liste par la procédure dite de silence au niveau du groupe de travail. Les délégations devraient disposer d'un délai suffisant pour analyser les propositions avant qu'elles soient discutées, en gardant à l'esprit les impératifs politiques admis par tous, qui peuvent influencer le calendrier prévu pour une proposition. Les actes juridiques sur une question urgente peuvent être adoptés par la procédure écrite.

Réexamen des mesures

15. Un réexamen des sanctions autonomes de l'UE ou des ajouts décidés par l'UE aux sanctions des Nations unies devrait avoir lieu à intervalles réguliers et conformément aux dispositions des actes juridiques pertinents. Des évaluations régulières des régimes de sanctions par le groupe de travail compétent et le groupe RELEX, assistés par le SEAE, la Commission et les CDM, devraient permettre l'ajustement des mesures, selon les besoins, en fonction de l'évolution de la situation eu égard aux objectifs fixés et à l'efficacité des mesures à cet égard.
16. Il est essentiel, si l'on veut atteindre les objectifs politiques souhaités, que les mesures restrictives soient interprétées de manière uniforme et cohérente et qu'elles soient effectivement mises en œuvre. Les États membres s'informeront des mesures prises en application des actes juridiques pertinents et se communiqueront toutes les autres informations utiles dont ils disposeront en liaison avec ces actes, et notamment celles qui concernent les problèmes de violation et de mise en œuvre et les décisions rendues par les juridictions nationales. Des informations sur les comptes et les montants gelés devraient également être fournies conformément aux règles juridiques pertinentes. En outre, les États membres s'informeront de toute dérogation accordée conformément aux procédures prévues dans les actes juridiques. La Commission et le SEAE devraient être pleinement associés à ce processus. Le Service juridique du Conseil devrait informer le groupe de travail compétent et le groupe RELEX de tout arrêt rendu en la matière par les tribunaux de l'UE.
17. L'enceinte créée par le groupe des conseillers pour les relations extérieures (sanctions) et l'enceinte informelle "Sanctions" devraient être utilisées par les États membres et leurs experts pour aborder les questions d'interprétation et de mise en œuvre.

Traitement des demandes de retrait d'une liste

18. Les demandes individuelles de retrait d'une liste devraient être traitées, dès réception, conformément à l'acte juridique applicable et aux meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives³¹.
19. Le Secrétariat général du Conseil fera office de boîte aux lettres pour les demandes de retrait d'une liste. Toutes les observations concernant l'inscription sur une liste ou les demandes de réexamen en la matière, accompagnés des documents à l'appui, sont à envoyer par écrit au Conseil de l'Union européenne, conformément à la procédure de réexamen prévue dans le régime de sanctions pertinent et comme l'explique la note d'accompagnement publiée au JO ou la lettre de notification lorsque l'adresse est connue.
20. Après avoir reçu de telles demandes, le Secrétariat du Conseil les transmettra au groupe de travail régional compétent pour examen sur la base d'une analyse préliminaire préparée par le SEAE et le service juridique du Conseil. Les aspects juridiques, techniques et horizontaux des demandes de retrait d'une liste et la réponse de l'UE seront examinés au sein du groupe RELEX.

Information et communication

21. L'efficacité des mesures restrictives de l'UE est directement liée à l'adoption de mesures similaires par des pays tiers. En principe, il est donc préférable que les sanctions soient adoptées dans le cadre des Nations unies. Lorsque cela n'est pas possible, l'objectif devrait être d'inciter le plus grand nombre possible de pays de la communauté internationale à faire pression sur le pays ciblé.

³¹ Doc. 8666/1/08, point 17.

22. Lors de l'adoption de sanctions autonomes, l'UE devrait s'employer , grâce à des actions d'information, à ce que des pays tiers coopèrent et adoptent si possible des mesures similaires afin de réduire au minimum les effets de substitution et de renforcer l'impact des mesures restrictives. En particulier, les pays candidats devraient être systématiquement invités à s'aligner sur les mesures imposées par l'UE. En outre, la question de l'interprétation uniforme et cohérente et de la mise en œuvre effective des régimes de sanctions des Nations unies devrait être régulièrement abordée lors des consultations avec les principaux partenaires. Il convient que les délégations de l'UE soient pleinement associées à ce processus.
23. L'UE et ses États membres devraient pratiquer une communication active et systématique sur les sanctions de l'UE, afin de leur donner de la visibilité et d'éviter toute perception erronée, en particulier de la part de la population civile locale. Une telle communication devrait également avoir pour but de faire en sorte que les mesures aient le maximum d'impact politique. Des messages communs devraient être examinés au sein du groupe de travail géographique compétent, en concertation avec le groupe RELEX, en ce qui concerne les conséquences juridiques, techniques et horizontales des mesures.
-

Modèles à utiliser pour les listes de personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures restrictives

A. Modèle à utiliser pour les listes de personnes faisant l'objet de mesures restrictives

Nom de famille, prénom (si possible également dans la langue d'origine et avec la translittération appropriée):

Pseudonymes:

Date de naissance:

Lieu de naissance (ville, pays):

Nationalité:

Numéro de passeport ou de carte d'identité (y compris le pays, le lieu et la date de délivrance):

Sexe:

Adresse (numéro, rue, code postal, ville, pays):

Fonction ou profession:

Autres informations (par exemple, nom du père et de la mère, numéro fiscal, numéro de téléphone ou de télécopieur):

B. Modèle à utiliser pour les listes de groupes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives

Nom:

Lieu d'enregistrement:

Date d'enregistrement:

Numéro d'enregistrement:

Établissement principal:

Autres informations:

MODÈLE D'AVIS

Conseil de l'Union européenne

Les informations figurant ci-après sont portées à l'attention des personnes, entités et organismes figurant à l'annexe de la décision [numéro] du Conseil du [date]³².

Le Conseil de l'Union européenne a constaté que les personnes, entités et organismes qui figurent sur la liste susmentionnée remplissent les critères énoncés à l'article ... du règlement (CE) n° xxxx/200X du Conseil du jj/mm/aa concernant³³ et qu'ils ont par conséquent été inclus, par la décision susvisée, à l'annexe XX dudit règlement. Ce règlement prévoit le gel de tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant aux personnes, entités ou organismes concernés et dispose que ces fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne peuvent pas être mis, directement ou indirectement, à leur disposition.

L'attention des personnes, entités et organismes concernés est attirée sur le fait qu'il est possible de présenter aux autorités compétentes de l'État membre concerné (ou des États membres concernés), selon les indications figurant dans les sites Internet énumérés à l'annexe XX du règlement, une demande visant à obtenir l'autorisation d'utiliser les fonds gelés pour couvrir des besoins essentiels ou procéder à certains paiements (cf. articles XX du règlement).

Les personnes, entités ou organismes concernés peuvent adresser au Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle ils ont été inclus dans la liste en question, en y joignant les pièces justificatives requises.

³² JO L

³³ JO L

Toutes les demandes en ce sens doivent être envoyées à l'adresse suivante: Conseil de l'Union européenne, Secrétariat général, DG C Unité Coordination, Rue de la Loi 175, B-1048 Bruxelles.

L'attention des personnes et entités concernées est également attirée sur le fait qu'il est possible de contester la décision du Conseil devant le Tribunal de l'Union européenne, dans les conditions prévues à l'article 275, deuxième alinéa, et à l'article 263, quatrième et sixième alinéas, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

ANNEXE II

Liste de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne

Matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne visé à l'article (X)

1. Armes à feu, munitions et leurs accessoires, comme suit:
 - 1.1 Armes à feu non visées aux points ML 1 et ML 2 de la liste commune des équipements militaires de l'UE;
 - 1.2 Munitions spécialement conçues pour les armes à feu visées au point 1.1 et leurs composants spécialement conçus;
 - 1.3 Viseurs d'armement non visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE.
2. Bombes et grenades non visées par la liste commune des équipements militaires de l'UE.
3. Véhicules, comme suit:
 - 3.1 Véhicules équipés d'un canon à eau, spécialement conçus ou modifiés à des fins anti-émeutes;
 - 3.2 Véhicules spécialement conçus ou modifiés pour être électrifiés en vue de repousser des assaillants;
 - 3.3 Véhicules spécialement conçus ou modifiés pour l'enlèvement de barricades, y compris le matériel pour constructions équipé d'une protection balistique;

- 3.4 Véhicules spécialement conçus pour le transport ou le transfèrement de prisonniers et/ou de détenus;
- 3.5 Véhicules spécialement conçus pour la mise en place de barrières mobiles;
- 3.6 Composants pour les véhicules visés aux points 3.1 à 3.5 spécialement conçus à des fins anti-émeutes.

Note 1: Ce point ne vise pas les véhicules spécialement conçus pour la lutte contre l'incendie.

Note 2: Aux fins du point 3.5, le terme "véhicules" comprend les remorques.

4. Substances explosives et matériel connexe, comme suit:

- 4.1 Appareils et dispositifs spécialement conçus pour déclencher des explosions par des moyens électriques ou non électriques, y compris les dispositifs de mise à feu, détonateurs, igniteurs, relais de détonation et cordons détonants, et leurs composants spécialement conçus, sauf: ceux qui sont spécialement conçus pour un usage commercial spécifique consistant dans le déclenchement ou le fonctionnement par des moyens explosifs d'autres appareils ou dispositifs dont la fonction n'est pas de créer des explosions (par exemple, gonfleurs de coussins d'air de voiture, protecteurs de surtension des déclencheurs de gicleurs d'incendie);
- 4.2 Charges explosives à découpage linéaire non visées par la liste commune des équipements militaires de l'UE;
- 4.3 Autres explosifs non visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE et substances connexes, comme suit:
 - a. amatol;
 - b. nitrocellulose (contenant plus de 12,5 % d'azote);
 - c. nitroglycol;
 - d. pentaérythritol tétranitrate (PETN);
 - e. chlorure de picryle;
 - f. 2,4,6-trinitrotoluène (TNT).

5. Matériel de protection non visé au point ML 13 de la liste commune des équipements militaires de l'UE, comme suit:
 - 5.1 Tenues de protection corporelle offrant une protection balistique et/ou une protection contre les armes blanches;
 - 5.2 Casques offrant une protection balistique et/ou anti-fragmentation, casques anti-émeutes, boucliers anti-émeutes et boucliers balistiques.

Note Ce point ne vise pas:

 - *le matériel spécialement conçu pour les activités sportives;*
 - *le matériel spécialement conçu pour répondre aux exigences en matière de sécurité sur le lieu de travail .*

6. Simulateurs, autres que ceux visés au point ML 14 de la liste commune des équipements militaires de l'UE, pour l'entraînement à l'utilisation d'armes à feu et leurs logiciels spécialement conçus.
7. Appareils de vision nocturne et d'image thermique et tubes intensificateurs d'image, autres que ceux visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE.
8. Barbelé rasoir.
9. Couteaux militaires, couteaux de combat et baïonnettes dont la lame a une longueur supérieure à 10 cm.
10. Matériel spécialement conçu pour la production des articles énumérés dans la présente liste.
11. Technologie spécifique pour le développement, la production ou l'utilisation des articles énumérés dans la présente liste.