



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 1^{er} juin 2022
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	25 mai 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 249 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Vers une directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation du droit de l'Union en matière de mesures restrictives

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 249 final.

p.j.: COM(2022) 249 final



Bruxelles, le 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Vers une directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation du droit
de l'Union en matière de mesures restrictives**

1. INTRODUCTION

1.1. Droit de l'Union sur les mesures restrictives

Les mesures restrictives constituent un outil essentiel pour promouvoir les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après la «PESC»), tels qu'énoncés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»). Parmi ces objectifs figurent la sauvegarde des valeurs de l'Union, le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que la consolidation et le soutien de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme.

Afin de préserver ces valeurs, l'Union peut imposer des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures comprennent des mesures individuelles ciblées, c'est-à-dire des gels des avoirs et des restrictions à l'admission (interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE), ainsi que des mesures sectorielles, à savoir des embargos sur les armes ou des mesures économiques et financières (par exemple, des restrictions à l'importation et à l'exportation, des restrictions à la fourniture de certains services, tels que les services bancaires)¹. L'Union compte actuellement plus de quarante régimes de mesures restrictives différents, dont l'utilisation s'est intensifiée récemment. Certains de ces régimes mettent en œuvre des mesures restrictives prises par le Conseil de sécurité des Nations unies, en imposant parfois des restrictions supplémentaires, tandis que d'autres sont adoptés de manière autonome par l'Union. Outre les régimes traitant des situations propres à chaque pays, l'Union a également adopté des régimes horizontaux ciblant la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, les cyberattaques, les violations des droits de l'homme et le terrorisme².

La préservation de la paix et de la sécurité internationales est capitale dans le contexte actuel de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. L'Union a adopté une série de mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entreprises russes et biélorusses, ainsi que des mesures sectorielles, dont certaines remontent à 2014. Dans ce contexte, afin de renforcer la coordination au niveau de l'Union dans la mise en œuvre de ces mesures restrictives, la Commission a mis en place une task force «Gel et saisie»³, qui réunit des services de la Commission, des représentants des États

¹ Le Conseil adopte des mesures restrictives. Il adopte tout d'abord une décision PESC au titre de l'article 29 du TUE. Les mesures envisagées dans la décision du Conseil sont mises en œuvre soit au niveau de l'Union, soit au niveau national. Jusqu'ici, il était d'usage que des mesures telles que les embargos sur les armes ou les restrictions à l'admission soient mises en œuvre directement 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 réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un pays tiers ainsi que les mesures individuelles de gel des fonds et des ressources économiques, interdisant la mise à disposition 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. Des dispositions anticcontournement peuvent être trouvées dans les deux types d'actes.

² Pour une vue d'ensemble, voir la carte des sanctions de l'UE, disponible à l'adresse suivante: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ «Exécution des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses inscrits sur la liste noire: la task force «Freeze and Seize» («Gel et [saisie]») de la Commission intensifie ses travaux avec les partenaires internationaux, communiqué de presse de la Commission européenne du 17 mars 2022, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_1828; Task force «Gel et [saisie]»: près de 30 milliards d'euros d'avoirs d'oligarques et d'entités russes et biélorusses gelés par l'UE jusqu'à présent, communiqué de presse de la

membres et des agences de l'Union, telles qu'Europol et Eurojust. En plus d'assurer la coordination entre les États membres, cette task force cherche à étudier l'interaction entre les mesures restrictives et les mesures de droit pénal.

1.2. Nécessité de renforcer la mise en œuvre des mesures restrictives au moyen du droit pénal

La mise en œuvre et l'application des mesures restrictives relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres. Ce sont les autorités compétentes des États membres qui doivent évaluer s'il y a eu violation des règlements du Conseil pertinents et prendre les mesures qui s'imposent. À cet égard, les règlements du Conseil adoptés en vertu de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») comportent systématiquement une disposition exigeant des États membres qu'ils adoptent des règles nationales prévoyant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, applicables en cas d'infraction à leurs dispositions⁴. Ces règlements comprennent généralement:

- les mesures restrictives;
- la clause anticontournement, qui interdit de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet de contourner les mesures restrictives en question⁵; et
- d'autres obligations, notamment celle de rendre compte des dispositions prises pour mettre en œuvre les mesures restrictives (par exemple, communiquer aux autorités le montant des avoirs gelés).

En l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, les systèmes nationaux diffèrent considérablement en ce qui concerne la criminalisation de la violation du droit de l'Union sur les mesures restrictives (ci-après les «mesures restrictives de l'Union»). Dans 12 États membres, la violation des mesures restrictives de l'Union est une simple infraction pénale. Dans 13 États membres, elle peut être qualifiée d'infraction administrative ou pénale⁶. Les critères à l'aune desquels un comportement relève de l'une ou l'autre catégorie de régime sont généralement liés à son degré de gravité (caractère grave), déterminé en des termes, soit qualitatifs (intention, négligence grave), soit quantitatifs (préjudice)⁷, mais ils diffèrent d'un État membre à l'autre.

Commission européenne du 8 avril 2022, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2373.

⁴ Voir, par exemple, l'article 8 du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, texte consolidé disponible à l'adresse suivante: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex\(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex(europa.eu)).

⁵ À titre d'exemple, voir l'article 12 du règlement (UE) n° 833/2014. Il convient de noter que cette clause est également applicable si les mesures restrictives n'ont pas été violées; il suffit de participer à des actions menées à cette fin.

⁶ Réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [Poursuite des violations de sanctions (mesures restrictives) devant les juridictions nationales: une analyse comparative], 2021, annexe, disponible à l'adresse suivante: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Le rapport a également été publié dans le document 7274/22 du Conseil du 16 mars 2022 en vue d'une présentation au sein du Groupe «Coopération judiciaire en matière pénale» (COPEN) du Conseil.

⁷ Réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, point 5.1., p. 22.

Dans deux États membres, l'infraction spécifique de violation des mesures restrictives de l'Union ne peut actuellement donner lieu qu'à des sanctions administratives⁸.

Les systèmes de sanctions diffèrent aussi sensiblement entre les États membres. En ce qui concerne les peines de prison, dans 14 États membres, la durée maximale d'emprisonnement est comprise entre 2 et 5 ans. Dans huit États membres, des peines maximales comprises entre 8 et 12 ans sont possibles⁹. L'amende maximale pouvant être infligée pour violation des mesures restrictives de l'Union – en tant qu'infraction pénale ou administrative – varie considérablement d'un État membre à l'autre, allant de 1 200 EUR à 500 000 EUR¹⁰.

Quatorze États membres prévoient la responsabilité pénale des personnes morales en cas de violation des mesures restrictives de l'Union¹¹. De plus, 12 États membres prévoient des sanctions administratives, notamment des amendes, qui peuvent être infligées aux personnes morales lorsque leurs salariés ou leur encadrement violent les mesures restrictives. Le montant maximal des amendes infligées aux personnes morales varie entre 133 000 EUR et 37 500 000 EUR¹².

La Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont proposé de renforcer la disposition relative aux sanctions dans les règlements 833/2014 et 269/2014 du Conseil dans le cadre du sixième train de mesures restrictives en réponse à l'agression russe contre l'Ukraine. Les dispositions modifiées obligeraient les États membres à déterminer le régime des sanctions, notamment des sanctions pénales s'il y a lieu, applicable aux infractions aux dispositions desdits règlements. Les États membres doivent prendre toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre et l'application correctes de ces sanctions. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres doivent aussi prévoir des mesures appropriées de confiscation des produits de telles infractions. Les mesures restrictives sont adoptées sur la base de l'article 29 du TUE et de l'article 215 du TFUE. Si ces dispositions servent de base juridique pour obliger les États membres à déterminer des sanctions, notamment pénales, aucune d'elles ne peut être utilisée pour définir les types et niveaux exacts de sanctions pénales. Obliger les États membres à mettre en place des sanctions pénales en l'absence de rapprochement des définitions et des sanctions par une directive basée sur l'article 83 du TFUE aurait un impact limité, car les États membres n'auraient toujours aucune approche harmonisée en matière de mesures de confiscation liées à la violation des mesures restrictives de l'Union, et les mesures de gel, de gestion et de confiscation prévues dans l'acquis actuel et à venir de l'Union relatif au recouvrement et à la confiscation d'avoirs ne s'appliqueraient pas à la violation des mesures restrictives de l'Union. Même si, dans plusieurs États membres, la violation des mesures restrictives a déjà été érigée en infraction pénale, les différences entre les États membres peuvent conduire à une approche fragmentée dans les affaires transfrontières.

⁸ Idem.

⁹ Idem, point 5.2., p. 23.

¹⁰ Idem, point 5.3., p. 24.

¹¹ Idem, sur la base du rapport du réseau Génocide et d'une enquête complémentaire de la Commission.

¹² Idem.

Dans ce contexte, la Commission publie une proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE¹³. Le fait d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE permettrait à la Commission, dans un deuxième temps, de proposer aussitôt une directive selon la procédure législative ordinaire, afin de rapprocher les définitions des infractions et des sanctions pénales. Un tel rapprochement des définitions et des sanctions pénales concernant la violation des mesures restrictives de l'Union s'inscrirait en complément de la proposition de la Commission concernant une directive du Parlement européen et du Conseil, également adoptée ce jour, relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs¹⁴. Cette proposition renforce sensiblement le cadre actuel de l'UE en matière de recouvrement des avoirs, composé de la directive sur la confiscation et de la décision du Conseil relative aux bureaux de recouvrement des avoirs¹⁵.

La proposition de directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs contribue de deux manières à l'application effective des mesures restrictives de l'Union. Premièrement, elle exige des États membres qu'ils ouvrent des enquêtes en matière de dépistage et d'identification d'avoirs lorsque cela est nécessaire pour prévenir ou détecter des infractions pénales relatives à la violation des mesures restrictives de l'Union ou enquêter à ce sujet, et qu'ils étendent le mandat des bureaux de recouvrement des avoirs afin que ceux-ci puissent rapidement dépister et identifier les biens des personnes et entités soumises à des sanctions financières ciblées de l'UE, et les geler d'urgence si nécessaire, afin de prévenir leur retrait du territoire sur lequel ils se trouvent. Deuxièmement, en faisant en sorte que les règles renforcées en matière de recouvrement et de confiscation d'avoirs soient applicables à l'infraction pénale que constitue la violation des mesures restrictives de l'Union, la proposition permettrait le dépistage, le gel, la gestion et la confiscation efficaces des produits dérivés de la violation des mesures restrictives de l'Union dans l'attente du rapprochement des définitions et des sanctions pénales concernant la violation des mesures restrictives de l'Union.

Comme il est expliqué plus en détail dans la proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE¹⁶, les critères visés audit article relatifs à l'ajout d'un nouveau domaine de criminalité, liés à la dimension transfrontière dudit domaine (caractère, incidence, besoin particulier de combattre les infractions sur des bases communes), sont remplis.

¹³ Commission européenne, proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [COM(2022) 247 du 25.5.2022].

¹⁴ Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs [COM(2022) 245 du 25.5.2022].

¹⁵ Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39); décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime (JO L 332 du 18.12.2007, p. 103).

¹⁶ Commission européenne, proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En effet, la violation des mesures restrictives de l'Union devrait être qualifiée de domaine de criminalité et relève déjà de cette catégorie dans la majorité des États membres¹⁷, sans figurer encore toutefois sur la liste existante desdits domaines de criminalité de l'UE énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. Il s'agit, de surcroît, d'un domaine de criminalité particulièrement grave, étant donné qu'il peut perpétuer des menaces pour la paix et la sécurité internationales, nuire à la consolidation de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et au soutien apporté à ceux-ci et provoquer des dommages économiques, sociétaux et environnementaux considérables.

De plus, la violation des mesures restrictives de l'Union a une dimension transfrontière évidente et parfois même inhérente, qui nécessite une réponse transfrontière uniforme au niveau de l'UE et au niveau international. Non seulement ces crimes sont généralement commis par des personnes physiques et morales opérant à l'échelle mondiale, mais, dans certains cas, les mesures restrictives de l'Union interdisent même les opérations transfrontières (comme les restrictions sur les services bancaires, par exemple).

En outre, le fait que les États membres aient des définitions très différentes de la violation des mesures restrictives de l'Union et qu'ils appliquent des sanctions hétérogènes en la matière en vertu de leur droit administratif et/ou pénal donne à penser qu'un même comportement pourrait faire l'objet de sanctions différentes, à des niveaux d'exécution différents. Cela crée un risque de course aux tribunaux par les personnes et les entreprises et nuit généralement à la crédibilité des objectifs de l'Union visant à maintenir la paix et la sécurité internationales et à défendre les valeurs communes de l'Union. Par conséquent, une action commune au niveau de l'Union est particulièrement nécessaire pour lutter contre la violation des mesures restrictives de l'Union au moyen du droit pénal. L'Union pourrait aussi promouvoir l'instauration de conditions égales en la matière.

Enfin, les différentes définitions de la violation des mesures restrictives de l'Union et les différentes sanctions applicables à celle-ci en vertu du droit administratif et/ou pénal des États membres constituent un obstacle à l'application cohérente de la politique de l'Union en matière de mesures restrictives.

Compte tenu de la nécessité urgente d'obliger les personnes physiques et morales impliquées dans la violation des mesures restrictives de l'Union à rendre des comptes, l'annexe de la présente communication esquisse déjà les principaux éléments que pourrait contenir une future directive relative aux sanctions pénales en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. Cela facilitera la collaboration rapide avec le Parlement européen et le Conseil sur la question.

¹⁷ Voir l'aperçu fourni par le réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.