COM(2022) 247 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021/2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 15 juin 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 15 juin 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

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

E 16830

Conseil de
l'Union européenne

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

9641/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0176(NLE)

JAI 783
COPEN 220

PROPOSITION

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) 247 final
Objet:	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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 247 final.

p.j.: COM(2022) 247 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

1) Introduction

Les mesures restrictives constituent un outil essentiel pour promouvoir l'objectif de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après la «PESC»), tel qu'énoncé 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 sanctions financières ciblées (gel 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, restrictions à l'importation et à l'exportation, restrictions à la fourniture de certains services, tels que les services bancaires)[1]. La préservation de la paix et de la sécurité internationales revêt une importance particulière dans le contexte actuel de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. L'Union a mis en place une série de mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entreprises russes et biélorusses, 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»[2]. En plus d'assurer la coordination entre les États membres et les agences de l'Union telles qu'Europol et Eurojust, cette task force cherche à étudier l'interaction entre les mesures restrictives et les mesures de droit pénal.

Actuellement, plus de 40 régimes de mesures restrictives sont d'application dans l'Union. Certains d'entre eux mettent en œuvre des mesures restrictives prises par les Nations unies; d'autres sont adoptés de manière autonome par l'Union. Outre les régimes traitant des

---

[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'à présent, il est d'usage que les 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. Les 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 la 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 TFUE. Des dispositions anticontournement peuvent être trouvées dans les deux types d'actes.

[2] Exécution des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses inscrits sur la liste noire: la task force «Freeze and Seize» («gel et confiscation») 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 confiscation»: 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 Commission européenne Commission du 8 avril 2022, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2373.

situations propres à certains 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 terrorisme[3]. Les mesures restrictives sont contraignantes pour les États membres de l'Union et pour toute personne ou entité relevant de la juridiction des États membres (opérateurs de l'UE)[4]. Une application incohérente des mesures restrictives compromet leur efficacité et la capacité de l'Union à parler d'une seule voix[5]. La mise en œuvre et l'exécution des mesures restrictives de l'Union 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 adoptés en vertu de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et prendre les mesures appropriées.

À cet égard, les règlements de l'Union comportent systématiquement une disposition exigeant des États membres qu'ils adoptent des règles nationales prévoyant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des dispositions de ces règlements[6].

Ces règlements comprennent généralement:

- les mesures restrictives;
- la clause anticontournement, qui interdit la connaissance d'activités visant à contourner les mesures restrictives en question et la participation intentionnelle à ces activités[7]; et
- d'autres obligations, en particulier celle de rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les mesures restrictives (par exemple, communiquer aux autorités le montant des avoirs gelés).

L'article 215 du TFUE fournit une base juridique permettant au Conseil d'adopter les «mesures nécessaires» en cas d'adoption de mesures restrictives de l'Union. Toutefois, la

---

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

[4] Les mesures restrictives de l'UE s'appliquent sur le territoire de l'Union: aux ressortissants de l'UE en quelque lieu que ce soit; aux entreprises et organisations constituées conformément au droit d'un État membre, y compris les filiales d'entreprises de l'UE dans les pays tiers; à bord d'aéronefs ou de navires relevant de la juridiction des États membres; Commission européenne, Foire aux questions: mesures restrictives (sanctions), disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_22_1401.

[5] Communication de la Commission intitulée «Système économique et financier européen: favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience», COM(2021) 32 final du 19.1.2021, point 5 (Renforcer la mise en œuvre et l'exécution des sanctions de l'UE), p. 16, disponible à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN; dans cette même communication, la Commission note que la mise en œuvre [des mesures restrictives de l'UE] dans l'ensemble de l'UE n'est pas aussi uniforme qu'elle devrait l'être. Cette situation engendre des distorsions au sein du marché unique, car les entreprises de l'Union européenne, y compris les filiales européennes de sociétés étrangères, peuvent contourner les interdictions. Cela entraîne également une incertitude pour les opérateurs. Comme indiqué, une application incohérente compromet l'efficacité [des mesures restrictives] et la capacité de l'UE à parler d'une seule voix. Entre autres initiatives, la stratégie appelle à poursuivre les travaux de coordination entre la Commission et les États membres afin de veiller à ce que les sanctions nationales en cas de violation des mesures restrictives de l'UE soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

[6] À titre d'exemple, voir l'article 8 du règlement (UE) nº 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: EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - FR - EUR-Lex (europa.eu).

[7] 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.

base juridique pour l'adoption de mesures restrictives ne permet pas le rapprochement des définitions du droit pénal ni des types et niveaux de sanctions pénales[8].

Comme exposé plus en détail aux points ci-dessous, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, les systèmes nationaux diffèrent considérablement en ce qui concerne la criminalisation de la violation des règlements du Conseil sur les mesures restrictives de l'Union («violation des mesures restrictives de l'Union»). De même, les régimes de sanctions pénales sont très différents.

Dans ce contexte, la Commission propose d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Une fois que le Conseil sera parvenu à un accord et que le Parlement européen aura donné son approbation pour ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, la Commission sera en mesure de proposer une directive selon la procédure législative ordinaire, qui pourrait rapprocher les définitions des infractions et des sanctions pénales.

Compte tenu de la nécessité urgente de demander des comptes aux personnes et entités inscrites sur la liste et impliquées dans la violation des mesures restrictives de l'Union, la Commission adopte également aujourd'hui une communication, contenant une annexe qui expose les principaux éléments que pourrait contenir une future directive relative aux sanctions pénales en cas de violation des règles de l'Union en matière de mesures restrictives[9].

Les points ci-dessous examinent les problèmes que la présente proposition vise à résoudre, ainsi que leurs causes sous-jacentes et les conséquences négatives de la situation actuelle. Les objectifs de la proposition ainsi que sa valeur ajoutée sont ensuite présentés, y compris les raisons pour lesquelles la proposition satisfait aux critères permettant d'ajouter un domaine de criminalité à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

2) Problèmes que la proposition vise à résoudre

Alors que l'adoption de mesures restrictives de l'Union s'est intensifiée au cours des dernières décennies[10], il en a été de même de l'élaboration de mécanismes visant à les contourner, y compris par les personnes ou entités figurant sur une liste de mesures restrictives qui disposent de moyens importants et sont en mesure de recourir à des «facilitateurs» (avocats, notaires, etc.) et à des «outils» (structures juridiques complexes destinées à dissimuler les bénéficiaires effectifs des actifs, par exemple) afin d'échapper à l'application des mesures.

À cet égard, un rapport de 2021 établi par le réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre («réseau Génocide»)[11] est particulièrement édifiant: se fondant sur une évaluation comparative de la situation dans les États membres, ce rapport révèle qu'en pratique, très peu de personnes physiques ou morales responsables de la violation de mesures restrictives de

---

[8] Le rapprochement des définitions et des sanctions pénales ne peut se faire sur la base juridique non législative de l'article 29 du TUE, à savoir l'article 215 du TFUE.

[9] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures», COM(2022) 249 du 25.5.2022.

[10] Voir la carte des sanctions de l'UE (note nº 1 ci-dessus).

[11] Décision du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (2002/494/JAI), Eurojust, réseau Génocide, voir https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2.

l'Union sont, dans les faits, amenées à répondre de leurs actes[12]. Il note cependant aussi qu'«on a pu observer récemment une tendance positive en ce qui concerne le nombre de mesures coercitives lancées et la hausse des sanctions imposées par certaines autorités nationales»[13].

Malgré les tendances positives observées dans certains États membres, il semble que peu nombreux soient ceux dans lesquels des procédures judiciaires liées à la violation de mesures restrictives de l'Union sont en cours[14], ce qui peut être le signe que la priorité accordée aux enquêtes et aux poursuites concernant la violation des mesures restrictives de l'Union est insuffisante dans de nombreux États membres. En outre, les services répressifs sont confrontés à des obstacles importants en raison de la catégorie spécifique des auteurs d'infractions et des victimes ainsi que de la nature complexe des (combinaisons d') infractions concernées.

Les violations de mesures restrictives de l'Union ont souvent un caractère transfrontière. Par exemple, une entreprise peut acheter des équipements par un intermédiaire étranger, sachant que les véritables vendeurs sont des pays, des entités ou des personnes faisant l'objet de mesures restrictives[15]. Dans le domaine du gel des avoirs, par exemple, une banque internationale peut faciliter le transfert d'un bateau de plaisance «gelé» appartenant à une personne inscrite sur une liste. Un tel transfert interdit pourrait impliquer un cabinet d'avocats, qui contribue à la commission de l'infraction en rédigeant les documents ayant trait à la vente du bateau de plaisance, et, dans certains cas, un fonctionnaire corrompu, qui autorise son changement de propriétaire. Le blanchiment de capitaux et/ou le recours aux sociétés-écrans peuvent également constituer des moyens accessoires de dissimuler l'origine du paiement du bateau.

Comme il n'y a généralement pas de victimes directes de la violation de mesures restrictives, les enquêtes et poursuites y afférentes dépendent de la découverte de la violation par les autorités nationales compétentes. Par ailleurs, les signalements de lanceurs d'alerte[16] ou les plaintes d'organisations de la société civile[17] jouent un rôle important dans la mise au jour des violations des mesures restrictives.

Pour ce qui est de l'interaction entre l'approche adoptée par les États membres à l'égard de la criminalisation des violations des mesures restrictives de l'Union et les mesures de confiscation, il convient de souligner que, dans la plupart des États membres, la confiscation n'est possible que sur la base d'une condamnation pénale ou, à tout le moins, de liens établis

---

[12] 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, p. 4. Une vue d'ensemble de la législation applicable des États membres et des États observateurs du réseau génocide figure en annexe au rapport d'experts, voir 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 du Conseil du 16 mars 2022 en vue d'une présentation au Groupe «Coopération judiciaire en matière pénale» (COPEN) du Conseil.

[13] Réseau génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

[14] Pour une sélection de cas, voir Réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

[15] Idem, pp. 19-20.

[16] Outil de lancement d'alerte concernant les sanctions de l'UE, disponible à l'adresse suivante: https://eusanctions.integrityline.com/frontpage.

[17] Un exemple en est l'affaire Lafarge, fondée sur une plainte pénale déposée par deux organisations de la société civile et 11 anciens employés syriens de Lafarge, évoquée dans le rapport *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* du réseau Génocide, 2021, point 4.2, p. 17; numéro d'affaire 19-87.367 - Cour de Cassation (France), 7 septembre 2021, disponible à l'adresse suivante: https://www.courdecassation.fr/decision/6137092ff585960512dfe635?search_api_fulltext=lafarge&sort&items_per_page&judilibre_chambre.

avec des activités criminelles. Néanmoins, même si, dans plusieurs États membres, la violation des mesures restrictives a été érigée en infraction pénale, les différences entre les États membres peuvent conduire à une approche fragmentée dans les affaires transfrontières.

3) Causes sous-jacentes des problèmes

Les personnes impliquées dans des pratiques illicites concernant les mesures restrictives de l'Union peuvent tirer profit du fait que, dans leur droit administratif et/ou pénal[18], les États membres ont des définitions et des sanctions très différentes en ce qui concerne la violation des mesures restrictives de l'Union. Certains États membres utilisent des définitions larges, telles que «violation des sanctions des Nations unies et de l'UE» ou «violation de la réglementation de l'UE»[19]. D'autres États membres ont mis en place des dispositions plus détaillées, par exemple en fournissant une liste d'agissements interdits[20].

Sur la base des réponses reçues à un questionnaire diffusé par le réseau Génocide, de ses nouvelles consultations[21] et des recherches complémentaires menées par la Commission en vue de la présente proposition, on peut conclure que, dans 13 États membres, la violation des mesures restrictives de l'Union peut constituer une infraction soit administrative soit pénale. Les critères selon lesquels le comportement relève de l'un ou de l'autre régime diffèrent d'un État membre à l'autre, mais ils sont généralement liés à leur gravité (caractère grave) ou déterminés en termes qualitatifs (intention, négligence grave) ou quantitatifs (préjudice)[22]. Dans 12 États membres, la violation des mesures restrictives de l'Union constitue uniquement une infraction pénale. Et dans deux États membres, l'infraction spécifique de violation des mesures restrictives de l'Union ne peut donner lieu qu'à des sanctions administratives [23].

Tableau: qualification de la violation des mesures restrictives de l'Union

Qualification de la violation des mesures restrictives de l'Union	**États membres**
La violation de mesures restrictives constitue une infraction pénale ou administrative	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
La violation des mesures restrictives constitue	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT,

[18] Idem, point 5, p. 22.

[19] Par exemple, l'article 459 du code des douanes français dispose que «quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir aux mesures de restriction des relations économiques et financières prévues i) par la réglementation de l'UE prise en application de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou ii) par les accords internationaux ratifiés par la France sera puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans. Les personnes morales peuvent également faire l'objet de poursuites pour de telles infractions»; voir réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, annexe; pour la version originale en français, voir https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50; la Belgique, Chypre, la République tchèque et la Lituanie ont mis en place des dispositions similaires, voir réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, annexe.

[20] Par exemple, l'article 18, paragraphe 2, et l'article 19, paragraphe 5, de la loi allemande sur le commerce et les paiements extérieurs (*Außenwirtschaftsgesetz*), voir https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Autres exemples d'États membres dans lesquels le droit national va au-delà du simple fait de prévoir la criminalisation des violations des mesures restrictives de l'Union, la Hongrie et la Slovénie, voir réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, point 5, annexe.

[21] Réseau Génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, annexe.

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

[23] Idem.

une infraction pénale	NL, PT, FI, SE
La violation des mesures restrictives constitue une infraction administrative	ES, SK

En ce qui concerne les peines d'emprisonnement, dans 14 États membres, la durée maximale de l'emprisonnement est comprise entre deux et cinq ans, tandis que dans huit États membres, des peines maximales comprises entre huit et douze ans sont possibles[24]. 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 EUR[25]. Quatorze États membres prévoient la responsabilité des personnes morales en cas de violation des mesures restrictives de l'Union[26]. Douze États membres prévoient des sanctions administratives, notamment des amendes, qui peuvent être infligées aux personnes morales lorsque leurs salariés (ou au moins l'encadrement) violent les sanctions[27]. Le montant maximal des amendes infligées aux personnes morales varie entre 133 000 EUR et 37 500 000 EUR[28].

Enfin, la violation des mesures restrictives de l'Union est également sanctionnée par le droit pénal dans un certain nombre de pays tiers, tels que le Canada[29] et les États-Unis. Le ministère américain de la justice exerce une compétence pénale pour les violations délibérées des mesures restrictives conformément à la loi relative aux pouvoirs économiques en cas de situation d'urgence internationale (International Emergency Economic Powers Act — IEEPA)[30] et à la loi sur le commerce avec l'ennemi (Trading with the Enemy Act)[31]. Conformément à l'article 206 de l'IEEPA, les sanctions pénales pour violation délibérée des mesures restrictives comprennent une peine d'emprisonnement maximale de 20 ans et une amende maximale de 1 000 000 USD[32]. Les autorités américaines ont infligé de lourdes amendes pénales pour violation des mesures restrictives.

4) Conséquences négatives du status quo

En l'absence de mesures répressives et d'outils et de ressources appropriés mis à la disposition des autorités judiciaires pour prévenir et détecter les violations des mesures restrictives de l'Union ainsi que pour mener des enquêtes et des poursuites en la matière, les

---

24 Idem, point 5.2., p. 23.

25 Idem, point 5.1., p. 24.

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

27 Idem, point 5.3., p. 24.

28 Idem, point 5.1., p. 24.

29 Réseau génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

30 Titre 50 du Code des États-Unis (U.S.C.), points 1701-06 (2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, mars 2022, disponible à l'adresse suivante: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8.

31 Titre 50 du Code des États-Unis (U.S.C.), points 4301-41 (2009).

32 IEEPA, article 206: § 510.701 Sanctions: «a) l'article 206 de la loi relative aux pouvoirs économiques en cas de situation d'urgence internationale [titre 50 du Code des États-Unis (U.S.C.) 1705] (IEEPA) est applicable aux violations des dispositions de toute licence, décision, réglementation, ordonnance, directive ou instruction émise par le secrétaire d'État au trésor ou conformément à des instructions ou autorisations émanant de ce dernier en vertu de la présente partie ou d'une autre manière au titre de l'IEEPA […] (3) Toute personne qui commet délibérément, tente délibérément de commettre, conspire délibérément en vue de commettre ou aide ou encourage à commettre une violation des dispositions de toute licence, ordonnance, réglementation ou interdiction, peut, en cas de condamnation, se voir infliger une amende maximale de 1 000 000 USD ou, s'il s'agit d'une personne physique, se voir infliger une peine d'emprisonnement maximale de 20 ans, ou les deux.»

personnes physiques et morales désignées dont les avoirs sont gelés continuent d'être en mesure d'accéder à leurs avoirs dans la pratique et de soutenir les régimes visés par les mesures restrictives de l'Union.

Par ailleurs, 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 indique qu'une même infraction pourrait faire l'objet de sanctions différentes, à des niveaux d'exécution différents. Sur le plan politique, cela affaiblit l'application des mesures restrictives de l'Union et nuit à la crédibilité des objectifs de celle-ci.

Enfin, le produit de l'exploitation des biens et des ressources naturelles qui ont fait l'objet d'un commerce en violation des mesures restrictives de l'Union peut également permettre aux entités ou aux personnes visées par ces mesures restrictives d'acheter des armes avec lesquelles elles pourraient commettre leurs crimes[33]. La violation des restrictions à l'importation pourrait en outre contribuer à l'exploitation illégale des biens et des ressources naturelles dans le pays visé par les mesures restrictives[34], ce qui pourrait causer des préjudices environnementaux et sociaux.

5) Objectifs de la proposition

Dans ce contexte, et compte tenu de la nécessité urgente de mettre fin à l'impunité qui entoure les violations des mesures restrictives à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la présente proposition vise à ouvrir la procédure prévue à l'article 83, paragraphe 1, troisième alinéa, du TFUE. Conformément à cette procédure, en fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. Il doit s'agir de domaines «de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes»[35]. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Actuellement, l'article 83, paragraphe 1, du TFUE ne permet pas d'établir des règles minimales concernant la définition et les sanctions en cas de violation, y compris de contournement, des mesures restrictives de l'Union, la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que telle n'étant pas encore couverte par les domaines de criminalité énumérés dans cet article. Les domaines de criminalité actuellement répertoriés sont le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, la corruption, le blanchiment d'argent, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. La violation des mesures restrictives de l'Union peut toutefois être liée à des infractions pénales relevant de certains des domaines de criminalité énumérés, tels que le terrorisme et le blanchiment d'argent.

Les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE relatifs à la dimension transfrontière d'un domaine de criminalité, à savoir le caractère ou les incidences des infractions pénales et le besoin particulier de les combattre sur des bases communes, sont interconnectés et ne

---

[33] Réseau génocide, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

[34] Idem, p. 5.

[35] Article 83, paragraphe 1, du TFUE.

devraient pas être appréciés isolément. En cas de violation des mesures restrictives de l'Union, ces critères sont remplis pour les raisons suivantes:

- Premièrement, la violation des mesures restrictives de l'Union devrait être qualifiée de domaine de criminalité afin de garantir la mise en œuvre effective de la politique de l'Union en matière de mesures restrictives. La violation des mesures restrictives est déjà érigée en infraction pénale par la majorité des États membres. Parmi les États membres qui qualifient la violation des mesures restrictives d'infraction pénale, certains s'appuient sur des définitions larges, telles que «violation des sanctions des Nations unies et de l'UE» ou «violation de la réglementation de l'UE», tandis que d'autres se fondent sur des dispositions plus détaillées, fournissant par exemple une liste d'agissements interdits. Les critères au regard desquels un comportement relève du champ d'application du droit pénal varient d'un État membre à l'autre, mais ils sont généralement liés à la gravité (caractère grave) ou déterminés en termes qualitatifs (intention, négligence grave) ou quantitatifs (préjudice).
- Deuxièmement, il s'agit d'un domaine de criminalité particulièrement grave, d'une gravité similaire à celle des domaines déjà répertoriés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en cela 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, sociaux, sociétaux et environnementaux considérables. Les personnes physiques et morales désignées dont les avoirs sont gelés continuent d'être en mesure d'accéder à leurs avoirs dans la pratique et de soutenir les régimes visés par les mesures restrictives de l'Union. De même, l'argent généré par l'exploitation des ressources naturelles qui ont fait l'objet d'un commerce en violation des mesures restrictives de l'Union peut également permettre aux régimes visés par ces mesures restrictives d'acheter des armes avec lesquelles ils exécutent leurs crimes. La violation des mesures restrictives de l'Union pourrait en outre contribuer à l'exploitation illégale de biens et de ressources naturelles dans le régime visé par ces mesures restrictives.
- Troisièmement, les violations des mesures restrictives de l'Union ont une dimension transfrontière évidente et parfois même inhérente. Non seulement elles sont généralement commises par des personnes physiques ou morales opérant à l'échelle mondiale, mais, dans certains cas, des mesures restrictives de l'Union, telles que des restrictions à l'importation et à l'exportation et des restrictions sur les services bancaires, interdisent même les opérations transfrontières. En conséquence, par définition, leur violation constitue un agissement à l'échelle transfrontière nécessitant une réponse transfrontière commune au niveau de l'Union.
- Quatrièmement, 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'une même infraction pourrait faire l'objet de sanctions différentes, à des niveaux d'exécution différents. Cela compromet les objectifs de l'Union visant à préserver 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.
- Cinquièmement, les différentes définitions de la violation des mesures restrictives de l'Union et les sanctions hétérogènes en la matière 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. Elles peuvent même ouvrir la voie à une course aux tribunaux pour les contrevenants et, en fin de compte, entraîner l'impunité de ces derniers, qui pourraient choisir de mener leurs activités dans les États membres qui prévoient des sanctions moins sévères en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. L'harmonisation renforcerait aussi l'effet dissuasif des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.

Outre le respect des critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, une action commune au niveau de l'Union contribuerait non seulement à l'instauration de conditions égales entre les États membres, mais aussi à la mise en place de telles conditions à l'échelle mondiale et d'une coopération policière et judiciaire dans la lutte contre les violations des mesures restrictives.

Comme il sera examiné plus en détail ci-après, la proposition visant à ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE complète la proposition de la Commission[36] visant à réviser la directive concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne et la décision du Conseil relative aux bureaux de recouvrement des avoirs[37]. La proposition de nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs s'appliquerait à la violation des mesures restrictives de l'Union dans la mesure où cette infraction serait harmonisée en vertu du droit de l'Union.

Une fois que le Conseil, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen, aura accepté d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité au sens de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, la Commission sera en mesure de proposer une directive sur la violation des mesures restrictives de l'Union selon la procédure législative ordinaire. Comme indiqué plus haut, la Commission adopte également aujourd'hui une communication, contenant une annexe qui expose les principaux éléments que pourrait contenir une future directive relative aux sanctions pénales en cas de violation des règles de l'Union en matière de mesures restrictives[38].

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'article 2 du traité sur l'Union européenne («TUE») établit les valeurs communes de l'Union que sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme. L'application effective des mesures restrictives, notamment au moyen de mesures de droit pénal visant à remédier à la violation des mesures restrictives, soutient la défense de telles valeurs communes au sein et en dehors de l'Union.

L'Union constitue, en outre, un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres. Elle a pour objectif d'assurer un niveau élevé de sécurité, grâce à des mesures qui visent

[36] Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, COM(2002) 245 du 25.5.2022.

[37] 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).

[38] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures», COM(2022) 249 du 25.5.2022.

notamment à prévenir et à combattre la criminalité, le racisme et la xénophobie. En vertu de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, le Parlement européen et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.

Comme indiqué précédemment, le rapprochement des définitions et des sanctions pénales concernant la violation des mesures restrictives de l'Union complétera la proposition, par la Commission, d'une directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, mettant en œuvre la stratégie pour l'union de la sécurité[39] et la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée[40].

La présente proposition vise à renforcer les capacités des autorités nationales à dépister, identifier, geler et gérer des biens qui sont les produits ou les instruments du crime. De plus, elle permet de renforcer le cadre juridique en matière de confiscation, y compris dans les cas particuliers où une condamnation pour un crime spécifique est impossible.

En outre, la nouvelle proposition contribue à mettre efficacement en œuvre les mesures restrictives en exigeant des États membres qu'ils permettent le dépistage et l'identification de biens liés à des violations de mesures restrictives de l'Union, comme définies par leur droit national, et en faisant en sorte que les règles révisées 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.

Après l'adoption d'une directive sur le rapprochement des définitions et des sanctions liées à la violation des mesures restrictives de l'Union, dont certains éléments potentiels font l'objet d'examens supplémentaires dans la communication susmentionnée également adoptée ce jour, les règles en matière de dépistage, d'identification, de gel et de gestion et les mesures de confiscation s'appliqueraient aux biens liés à la violation des mesures restrictives de l'Union. Au final, les produits de la violation des mesures restrictives de l'Union, dans les cas, par exemple, où des personnes et des entreprises mettraient des fonds à la disposition des personnes, physiques ou morales, soumises à des sanctions financières ciblées (gel des avoirs), pourraient faire l'objet de mesures de confiscation. Parallèlement, les instruments utilisés pour violer les mesures restrictives pourraient eux aussi faire l'objet d'une confiscation.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Règlements du Conseil sur les mesures restrictives de l'Union

L'établissement de règles minimales concernant la définition en droit pénal de la violation des mesures restrictives et les sanctions qui s'appliquent à cette dernière en s'appuyant sur

[39] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité[COM(2020) 605 final du 24.7.2020].

[40] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée [COM(2020) 170 final du 14.4.2021].

l'article 83, paragraphe 1, du TFUE renforcerait la mise en œuvre des mesures restrictives dans les États membres, complétant en cela les mesures prises conformément à l'article 29 du TUE et à l'article 215 du TFUE. 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 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 violations des dispositions desdits règlements et à prendre toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de ces dernières. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres doivent aussi prévoir des mesures appropriées de confiscation des produits de telles infractions. Toutefois, comme indiqué précédemment, l'article 29 du TUE et l'article 215 du TFUE ne constituent pas une base juridique pour le rapprochement des définitions pénales et des types et niveaux de sanctions pénales.

Communication de la Commission de 2021 relative au système économique et financier européen.

Qui plus est, dans sa communication de 2021 intitulée «Système économique et financier européen: favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience»[41], la Commission observe que la mise en œuvre [des mesures restrictives de l'Union] n'est pas aussi uniforme dans l'Union qu'elle devrait l'être. Cette situation engendre des distorsions au sein du marché unique, car les entreprises de l'Union, y compris les filiales européennes de sociétés étrangères, peuvent trouver des moyens de contourner les mesures restrictives. Cela entraîne également une incertitude pour les opérateurs. Comme il a été dit, une application incohérente compromet l'efficacité [des mesures restrictives de l'Union] et la capacité de l'Union de parler d'une seule voix. Entre autres initiatives, la stratégie promeut la poursuite des travaux de coordination entre la Commission et les États membres afin de faire en sorte que les sanctions nationales applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'UE soient effectives, proportionnées et dissuasives.

2) BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

En vertu de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, le Parlement européen et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. Les domaines de criminalité énumérés dans ledit article sont le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. En l'état actuel des choses, cette liste ne permet pas d'établir des règles minimales concernant la définition de la violation des mesures restrictives et les sanctions qui s'appliquent à cette dernière.

[41] COM(2021) 32 final du 19.1.2021.

La présente proposition vise à lancer la procédure prévue à l'article 83, paragraphe 1, troisième alinéa, du TFUE. Conformément à cette procédure, en fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en l'espèce la violation des mesures restrictives de l'Union. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. La justification de la manière dont les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE sont remplis en l'espèce a été examinée à la section 1.5 ci-dessus.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'objectif de la présente décision, qui consiste à ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union à la liste des domaines de criminalité énumérés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, doit être atteint au niveau de l'Union. Il est donc conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du TFUE. En l'espèce, la nécessité d'agir à l'échelle de l'Union a encore été démontrée en examinant en quoi les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE étaient remplis (section 1.5 ci-dessus).

- **Proportionnalité**

Conformément au principe de proportionnalité, toute mesure proposée par la Commission ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif. La décision d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union à la liste des domaines de criminalité figurant à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE serait proportionnée, compte tenu du fait que les critères visés audit article sont remplis. Qui plus est, cette décision serait sans préjudice des actions qui pourraient être entreprises par la suite. En particulier, elle ne détermine pas ni ne préjuge la portée et le contenu du droit dérivé qui pourrait être proposé ultérieurement.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition vise à lancer la procédure prévue à l'article 83, paragraphe 1, troisième alinéa, du TFUE. Conformément à cette procédure, en fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en l'espèce la violation des mesures restrictives de l'Union. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

3) RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Obtention et utilisation d'expertise**

En réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a mis sur pied la task force «Gel et saisie» début mars 2022. Celle-ci a pour but d'assurer la coordination des États membres lors de l'application des mesures restrictives de l'Union concernant les personnes et les entreprises russes et biélorusses inscrites sur la liste et d'examiner les interactions entre les mesures restrictives de l'Union et les mesures de droit pénal. Ces échanges de vues ont

notamment eu lieu lors de réunions avec les autorités nationales compétentes pour la mise en œuvre des sanctions, Eurojust et le réseau Génocide[42], dont le secrétariat est hébergé par Eurojust.

Un sous-groupe spécifique de la task force «Gel et saisie» est chargé du renforcement de la mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union. Il traite notamment les questions posées par les autorités nationales et explore les solutions possibles pour identifier les avoirs de manière proactive. Les représentants et les autorités nationales compétentes des États membres participent à ce sous-groupe. Durant les échanges de vues qui se sont déroulés dans le cadre de ce sous-groupe, les difficultés rencontrées pour demander des comptes aux personnes physiques et morales ayant participé à la violation des mesures restrictives de l'Union ont été évoquées à maintes reprises. Les participants à ces échanges ont aussi plaidé en faveur d'une approche pénale de la violation des mesures restrictives de l'Union qui soit commune.

Un rapport élaboré par le réseau Génocide[43] et publié en décembre 2021 fournit en particulier des preuves de la nécessité d'adopter une telle approche commune. Ce rapport souligne la nécessité de pénaliser la violation des mesures restrictives de l'Union afin que les personnes physiques ou morales responsables d'une telle violation soient, dans les faits, amenées à répondre de leurs actes[44]. Il conclut, en outre, que «poursuivre les violations de sanctions peut constituer un filet de sécurité pour éviter l'impunité», notamment pour ce qui est du lien avec les grands crimes internationaux[45].

Des discussions au sein du sous-groupe de la task force spécialisé dans les enquêtes et les confiscations ont démontré, en outre, l'importance d'une approche proactive et de la coordination entre autorités compétentes pour la mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union. Les cellules de renseignement financier et les autorités répressives et douanières, conjointement avec les partenaires internationaux, la société civile et les journalistes d'investigation, devraient coopérer et échanger des informations sur la manière d'obtenir les indices qui permettront aux autorités répressives d'ouvrir une enquête.

Le 13 mai 2022, la Commission a aussi consulté son groupe d'experts sur la politique pénale de l'UE[46], qui a accueilli favorablement l'idée d'une harmonisation des définitions et des sanctions au niveau de l'Union.

- **Analyse d'impact**

Compte tenu de l'urgence exceptionnelle, aucune analyse d'impact n'a pu être réalisée et l'obligation correspondante a été levée. La proposition d'ajouter la violation des mesures restrictives aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE n'a aucune incidence, en soi, sur les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques ou les citoyens.

---

42 Eurojust, réseau Génocide, voir https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2.

43 Réseau Génocide, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

44 Ibidem, p. 4.

45 Ibidem, p. 26.

46 Commission européenne, groupe d'experts sur la politique pénale de l'UE, https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclkid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition ne détermine pas ni ne préjuge la portée et le contenu du droit dérivé à proposer ultérieurement par la Commission une fois que le Conseil décide, après avoir obtenu le consentement du Parlement européen, d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union à la liste des domaines de criminalité de l'UE énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. Le rapprochement des définitions et des sanctions pénales devra tenir compte des différences entre les systèmes de justice pénale des États membres, notamment en ce qui concerne les sanctions. La directive ultérieure devrait, en outre, respecter les droits fondamentaux et observer les principes arrêtés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la «charte») [47].

4) INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition d'ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE ne crée, en soi, aucune charge financière ni administrative pour l'UE, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques ou les citoyens.

5) AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Article premier

Conformément à l'article 1er, la violation des mesures restrictives de l'Union sera ajoutée en tant que domaine de criminalité au sens de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

L'article 2 porte sur l'entrée en vigueur de la décision du Conseil. Compte tenu de la nécessité d'agir de toute urgence, celle-ci devrait avoir lieu le premier jour suivant celui de la publication de l'acte au *Journal officiel de l'Union européenne*.

[47] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 326 du 26.10.2012, p. 391).

2022/0176 (NLE)

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 83, paragraphe 1, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen[48],

considérant ce qui suit:

(1) L'objectif de la présente décision est d'ajouter 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 («TFUE»).

(2) L'article 29 du traité sur l'Union européenne («TUE») dispose que le Conseil peut adopter des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique, notamment des mesures restrictives.

(3) L'article 215 du TFUE permet au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques, ou des mesures prévoyant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, sur la base d'une décision en application de l'article 29 du TUE. Les États membres devraient disposer de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règlements du Conseil sur les mesures restrictives de l'Union.

(4) Aux fins de la présente décision, les mesures restrictives de l'Union sont des mesures relevant de l'article 29 du TUE et de l'article 215 du TFUE, telles que, par exemple, les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, les interdictions de mise à disposition de fonds et de ressources économiques, les interdictions d'entrée sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, ainsi que les mesures économiques sectorielles et les embargos sur les armes.

(5) Les États membres devraient disposer de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables en cas de violation de toute mesure restrictive de l'Union, , y compris des obligations qu'elle comporte, telles que l'établissement de rapport. Ces sanctions devraient aussi s'appliquer au contournement des mesures restrictives de l'Union.

[48] JO C du , p. .

(6) La Commission a veillé à la coordination entre les États membres et les agences de l'UE dans l'application des mesures restrictives adoptées dans le contexte de l'agression de l'Ukraine par la Russie et a examiné les interactions existant entre les mesures restrictives et les mesures de droit pénal.

(7) L'article 83, paragraphe 1, du TFUE ne permet pas l'établissement de règles minimales relatives à la définition de l'infraction et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union, étant donné que leur violation en tant que telle ne relève pas des domaines de criminalité énumérés dans ledit article. Les domaines de criminalité énumérés sont le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. La violation des mesures restrictives de l'Union peut toutefois être liée aux infractions pénales couvertes par certains domaines de criminalité énumérés, tels que le terrorisme et le blanchiment d'argent.

(8) Les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE liés à la dimension transfrontière d'un domaine de criminalité, à savoir le caractère ou les incidences des infractions pénales et le besoin particulier de les combattre sur des bases communes, sont interconnectés et ne devraient pas être évalués isolément.

(9) La violation des mesures restrictives devrait être qualifiée de domaine de criminalité afin de garantir la mise en œuvre effective de la politique de l'Union sur les mesures restrictives. La violation des mesures restrictives est déjà érigée en infraction pénale dans la majorité des États membres. Certains États membres qui considèrent que la violation des mesures restrictives est une infraction pénale s'appuient sur des définitions larges, telles que «violation des sanctions des Nations unies et de l'UE» ou «violation des réglementations de l'UE», tandis que d'autres se fondent sur des dispositions plus détaillées, fournissant par exemple une liste d'agissements interdits. Les critères au regard desquels un comportement relève du champ d'application du droit pénal varient selon les États membres, mais ils sont généralement liés à la gravité (caractère grave), déterminée en des termes, soit qualitatifs (intention, négligence grave), soit quantitatifs (préjudice).

(10) La violation des mesures restrictives de l'Union est un domaine de criminalité particulièrement grave, d'un degré de gravité similaire à celui des domaines déjà énumérés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en cela qu'elle 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, sociaux, sociétaux et environnementaux considérables. Du fait de telles violations, les personnes et entités dont les avoirs sont gelés ou dont l'activité se voit restreinte demeurent en mesure d'accéder à ces avoirs et de soutenir des régimes visés par des mesures restrictives ou continuent d'accéder à des fonds publics prétendument détournés. De même, l'argent généré par l'exploitation de biens et de ressources naturelles qui ont fait l'objet d'un commerce en violation de mesures restrictives de l'Union peut également permettre aux régimes visés par ces mesures restrictives d'acheter des armes avec lesquelles ils commettent leurs crimes. La violation des mesures restrictives de l'Union en matière commerciale pourrait en outre contribuer à l'exploitation illégale de ressources naturelles sur le territoire visé par ces mesures restrictives.

(11) Dans sa résolution 1196 (1998) du 16 septembre 1998, le Conseil de sécurité des Nations unies a souligné l'importance d'un renforcement de l'efficacité de l'embargo sur les armes en tant que moyen de diminuer le nombre d'armes disponibles pour poursuivre les conflits armés. Il a aussi encouragé les États à envisager, en guise de moyen de mettre en œuvre leur obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité en matière d'embargos sur les armes, l'adoption d'une législation ou d'autres dispositions juridiques érigeant la violation des embargos sur les armes institués par le Conseil de sécurité en infraction pénale.

(12) 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'une même infraction pourrait faire l'objet de sanctions différentes, à des niveaux d'exécution différents. Cela compromet les objectifs de l'Union visant à préserver 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.

(13) Les violations des mesures restrictives de l'Union ont une dimension transfrontière évidente et parfois même inhérente. Non seulement elles sont généralement commises par des personnes physiques ou morales opérant à l'échelle mondiale, mais, dans certains cas, des mesures restrictives de l'Union, telles que des restrictions sur les services bancaires, interdisent même les opérations transfrontières. En conséquence, par définition, leur violation constitue un agissement à l'échelle transfrontière nécessitant une réponse transfrontière commune au niveau de l'Union.

(14) Les différentes définitions de la violation des mesures restrictives de l'Union et les sanctions hétérogènes en la matière 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. Elles peuvent même ouvrir la voie à une course aux tribunaux pour les contrevenants et entraîner l'impunité de ces derniers, qui pourraient choisir de mener leurs activités dans les États membres qui prévoient des sanctions moins sévères en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. L'harmonisation renforcerait aussi l'effet dissuasif des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.

(15) La violation des mesures restrictives de l'Union devrait dès lors constituer un «domaine de criminalité», en cela qu'elle remplit les critères énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

(16) Une action commune au niveau de l'Union contribuerait non seulement à l'instauration de conditions égales entre les États membres et au renforcement de la coopération répressive et judiciaire en vue de remédier à la violation des mesures restrictives de l'Union, mais aussi à l'instauration de conditions égales en matière de coopération répressive et judiciaire avec des pays tiers dans la lutte contre la violation des mesures restrictives de l'Union.

(17) L'objectif de la présente décision, qui consiste à ajouter la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, doit être atteint au niveau de l'Union. Il est donc conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du TFUE. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

(18) Il est donc nécessaire, dans un premier temps, d'étendre la liste des domaines de criminalité figurant à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, pour y inclure la violation des mesures restrictives de l'Union, de manière à permettre, dans un deuxième temps, l'adoption de dispositions de droit dérivé qui établiront, entre autres, les règles minimales relatives aux définitions et aux sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.

(19) La présente décision ne devrait pas avoir d'incidence sur les actions qui pourront être entreprises par la suite. En particulier, elle ne devrait pas déterminer ni préjuger la portée et le contenu du droit dérivé à proposer ultérieurement.

(20) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

(21) [non-participation:] Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au TUE et au TFUE, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

OU [participation:] Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié[, par lettre du …,] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.

(22) La présente décision devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, afin de permettre l'adoption d'urgence de dispositions de droit dérivé établissant les règles minimales relatives aux définitions et aux sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La violation des mesures restrictives de l'Union est un domaine de criminalité au sens de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le premier jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président