



HAL
open science

Les mesures restrictives de l'Union européenne, une “ arme ” juridique renouvelée face à la guerre en Ukraine ?

Anne Hamonic

► To cite this version:

Anne Hamonic. Les mesures restrictives de l'Union européenne, une “ arme ” juridique renouvelée face à la guerre en Ukraine?. Le droit international face à la guerre, Université d'Europe de l'Est (EEU), Jul 2022, Tbilissi, Géorgie. halshs-04808782

HAL Id: halshs-04808782

<https://shs.hal.science/halshs-04808782v1>

Submitted on 2 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES MESURES RESTRICTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE, UNE « ARME » JURIDIQUE RENOUVELÉE FACE À LA GUERRE EN UKRAINE ?

Anne Hamonic

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rennes 1 (France),
CNRS, IODE (Institut de l'Ouest: Droit et Europe) – UMR 6262

«[U]n bouleversement tectonique»¹. C'est ainsi que le haut représentant de l'Union pour les relations extérieures et la politique de sécurité, Josep Borrell, a qualifié l'invasion de l'Ukraine par la Russie déclenchée le 24 février 2022. En réaction à la guerre consécutive qui fait rage à ses frontières, l'Union européenne (UE ou Union) a mobilisé un grand nombre d'instruments, dans un double mouvement² visant à soutenir l'Ukraine et les autres Etats victimes des répercussions de la guerre, tout en cherchant à exercer une pression sur la Russie afin de la contraindre à mettre un terme à ses actions militaires.

A cette dernière fin, l'Union a notamment adopté, entre le 23 février et le 21 juillet 2022, sept «paquets» de mesures restrictives ou «trains de sanctions»³. Ces mesures ont été décidées en réaction à ce qui a été qualifié par l'Union d'«agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine»⁴, de «guerre d'agression»⁵, ou encore d'«ac-

tions militaires illégales [de] la Russie viol[ant] de façon flagrante le droit international et les principes de la charte des Nations unies, et port[ant] atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales»⁶. Pour l'Union européenne, ces mesures restrictives sont ainsi une forme de «réaction à l'illicite»⁷. C'est une «arme juridique» qui crée une contrainte pour les destinataires, sans impliquer le recours à la forme armée.

Face à la guerre en Ukraine, les mesures restrictives de l'Union ont été particulièrement nombreuses et variées, mais aussi fortement médiatisées car souvent innovantes. A tel point que l'on peut se demander si elles ne participent pas à renouveler la pertinence de cet instrument dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne. En effet, dans le contexte de la guerre en Ukraine, le mécanisme juridique des mesures restrictives de l'Union européenne a été mobilisé une nouvelle fois (1.), de manière remarquable à plusieurs égards (2.).

1 Conseil des affaires étrangères et Conseil des affaires étrangères (Défense), 21 mars 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2022/03/21/> (consulté le 28 juillet 2022).

2 A. Hamonic, «Guerre en Ukraine: réaction multidimensionnelle de l'Union au titre de son action extérieure», *RTD eur.* 2022, n°3, p. 514.

3 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-res-ponse-ukraine-invasion/> (consulté le 28 juillet 2022).

4 Conclusions du Conseil européen extraordinaire du 24 février 2022 sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, doc. EUCO 18/22 du 24 février 2022.

5 Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars

2022, doc. EUCO 1/22 du 25 mars 2022, §1.

6 Conclusions du Conseil européen extraordinaire du 24 février 2022, précité, §1.

7 Ch. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Travaux de droit international et comparé, 2013, 712 p.

1. LE MÉCANISME JURIDIQUE DES MESURES RESTRICTIVES DE L'UE DE NOUVEAU MOBILISÉ

Les mesures restrictives sont une «arme juridique» aujourd'hui fréquemment utilisée par l'Union. En application d'un régime juridique original au regard du droit de l'Union (1.1.), cette dernière a développé une variété remarquable de types de mesures restrictives (1.2.), dont elle a tiré profit face à la guerre en Ukraine.

1.1. Un mécanisme juridique original

Issu d'une pratique initiée dans les années 1970, le régime juridique des mesures restrictives de l'Union établi par le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est original. En effet, la mise en place puis l'évolution de chaque nouveau «régime de sanctions» repose sur un «processus binaire»⁸ en ce que l'adoption de deux actes juridiques est nécessaire, chacun ayant son rôle.

Tout d'abord, proposée par le haut représentant de l'Union, une décision PESC du Conseil, fondée sur l'article 29 TUE, concrétise l'accord politique des Etats membres sur l'adoption des mesures restrictives. Elle précise la liste des mesures décidées, ainsi que, le cas échéant, les personnes et entités visées. Relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, cette décision est soumise à la méthode intergouvernementale et, par conséquent, son adoption requiert l'unanimité des Etats membres. C'est une caractéristique qui explique la difficulté de l'Union, parfois, à adopter des sanctions ambitieuses et/ou rapides, mais qui souligne également l'unité des Etats membres lorsque des sanctions sont décidées.

Ensuite, il faut que soit adopté à la majorité qualifiée un règlement du Conseil, proposé conjointement par le haut représentant et la Commission européenne,

8 *Ibid.*, spéc. p. 14.

fondé sur l'article 215 TFUE. Il va permettre la mise en œuvre, par les institutions de l'Union et par les Etats membres selon leurs compétences respectives, des sanctions décidées politiquement dans la décision PESC.

Dans le cadre de ce mécanisme «à double détente» unique en droit de l'Union européenne, les deux actes sont, en pratique, adoptés le même jour et publiés dans la même édition du journal officiel de l'Union européenne (JOUE). C'est ce qui s'est produit pour chacun des trains de sanctions adoptés en réaction à l'invasion de l'Ukraine et à la guerre qui en a découlé⁹.

En application de ce mécanisme juridique original, de très nombreux «régimes de sanctions» ont été adoptés par l'Union au fil des ans. Il en résulte une variété remarquable de types de mesures restrictives pouvant être adoptées par l'Union, dont plusieurs ont été effectivement mobilisés pour tenter de contrer l'action de la Russie.

1.2. Une variété de types de mesures restrictives

Au 21 juillet 2022, plus de 40 «régimes de sanctions» différents étaient appliqués par l'UE¹⁰. Ils ne présentent toutefois pas tous les mêmes caractéristiques. On peut ici mentionner trois distinctions principales.

Tout d'abord, si l'on s'attache à l'auteur initial de la sanction, on peut distinguer les sanctions d'origine onusienne des sanctions autonomes de l'Union. En effet, un certain nombre de régimes de sanctions adoptés par l'Union européenne le sont afin de mettre en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Ainsi

9 Voir JOUE n L 421 du 23 février 2022 / JOUE n L 48 à 55 du 25 février 2022 / JOUE n L 57, 58, 63, 65, 66 et 67 du 28 février et du 2 mars 2022 / JOUE n L 87 I du 15 mars 2022 / JOUE n L 110 et 111 du 8 avril 2022 / JOUE n L 153 du 3 juin 2022 / JOUE n L 193 et 194 du 21 juillet 2022.

10 Panorama des régimes de sanctions de l'UE en vigueur : <https://sanctionsmap.eu/#/main>

en est-il, par exemple, des sanctions actuellement appliquées par l'Union en République centrafricaine¹¹ ou au Yémen¹². Dans la mesure où les Etats membres de l'Union, en tant que membres de l'ONU, doivent mettre en œuvre ces sanctions, l'Union se retrouve elle-même tenue par cette obligation – même si elle n'est pas elle-même membre de l'ONU – lorsque la compétence nécessaire à cette mise en œuvre lui a été transférée par ses Etats membres. Cependant, l'Union a également la capacité d'adopter ses propres mesures, sans qu'il y ait préalablement de résolution du CSNU en ce sens. C'est ce que l'on appelle alors les «mesures (restrictives) autonomes» de l'Union européenne. Elles permettent à celle-ci d'adopter des mesures supplémentaires aux sanctions onusiennes ou complémentaires de celles-ci, mais également d'adopter des mesures restrictives en réaction à des situations internationales face auxquelles le CSNU ne peut pas adopter des sanctions, en raison du veto effectif ou probable de l'un de ses membres permanents. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'implication de la Russie dans le conflit ne permet pas d'envisager des sanctions décidées par le CSNU. Aussi, toutes les mesures adoptées par l'Union européenne en réaction à la guerre en Ukraine sont-elles des mesures restrictives autonomes.

11 La décision 2013/798/PESC du Conseil du 23 décembre 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine [RCA] (JOUE 2013, n L 352, p. 51), régulièrement modifiée depuis lors, fait suite à la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies du 5 décembre 2013 imposant un embargo sur les armes à l'encontre de la RCA.

12 La décision 2014/932/PESC du Conseil du 18 décembre 2014 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Yémen (JOUE 2014, n L 365, p. 147), régulièrement modifiée depuis lors, met en œuvre la résolution 2140 (2014) du Conseil de sécurité du 26 février 2014 qui exige l'application de restrictions en matière de voyage et un gel des fonds à des personnes identifiées par le comité dédié, et la résolution 2216 (2015) du Conseil de sécurité du 14 avril 2015 qui a imposé un embargo ciblé sur les armes à l'encontre des personnes ou entités désignées par le comité.

On distingue, ensuite, les sanctions générales des sanctions ciblées. Le droit de l'Union européenne permet en effet d'adopter deux types de mesures restrictives, selon la nature juridique des destinataires : d'une part, des mesures visant «l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers»¹³ (article 215, § 1, TFUE); d'autre part, des mesures «à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques» (article 215, § 2, TFUE). Les premières sont des sanctions «classiques» à l'encontre d'un Etat, comme, par exemple, l'embargo sur les armes ou plus généralement les restrictions aux importations et/ou aux exportations pour une ou plusieurs catégorie(s) de produits donnée(s). Dans le cadre de la réaction à la guerre en Ukraine, des restrictions aux importations et aux exportations de différents types de marchandises¹⁴ ont été ajoutées à l'embargo sur les armes instauré en 2014¹⁵.

Toutefois, la réalité de l'impact souvent disproportionné de ces sanctions sur les populations a conduit les acteurs internationaux, dont l'Union, à privilégier les sanctions individuelles, dites «sanctions ciblées» ou «*smart sanctions*». Elles visent non pas l'Etat dans son ensemble, mais des personnes physiques ou morales considérées comme particulièrement impliquées dans la situation de crise ou de conflit. Dans ce cas, la décision PESC et le règlement du Conseil de l'Union européenne comportent, en annexe, la liste des individus et entités visés par les mesures restrictives adoptées; c'est ce que l'on appelle la «liste noire», qui peut être amendée, à mesure que des destinataires doivent, selon l'Union, y être ajoutés ou en être retirés. Les mesures individuelles consistent le plus souvent en

13 Souligné par nos soins.

14 Voir *infra*, sous 2.2.

15 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE 2014, n L 229, p. 13 et p. 1 respectivement.

un gel des fonds et des avoirs financiers dans l'UE, en une interdiction d'entrée et de transit sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne et/ou, pour des entreprises par exemple, en une interdiction d'exercer son activité sur le territoire ou à destination de l'UE.

Face à la guerre en Ukraine, l'Union a adopté les deux types de mesures restrictives, générales et ciblées, de manière combinée¹⁶.

Enfin, on peut distinguer les régimes géographiques des régimes thématiques de sanctions, qui diffèrent au regard de la cause des sanctions. En effet, la plupart des mesures restrictives de l'Union européenne (générales ou ciblées) visent une zone géographique précise, celle où se déroule la crise ou le conflit auquel l'Union entend réagir¹⁷. Tel est le cas, par exemple, des «mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau»¹⁸ ou des «mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran»¹⁹. Cependant, en 2001, l'Union a inauguré un nouveau type de sanctions, non plus lié à une zone géographique mais à un phénomène international, en l'occurrence le terrorisme. Elle a ainsi adopté des «mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme»²⁰, illustrant un «régime thématique» de sanctions. Au cours des dernières années, trois autres régimes thématiques ont été mis en place: pour la «lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes

chimiques»²¹, «contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres»²² et «en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits»²³. Ces régimes permettent d'imposer des mesures restrictives à des personnes physiques et morales du fait de leurs agissements que l'Union estime illégaux, quel que soit le lieu de la réalisation des faits.

Dans le cadre du conflit en Ukraine, l'Union met en œuvre essentiellement des régimes de type géographique : le «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine», le «régime relatif aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine» et le «régime relatif à Donetsk et Louhansk»²⁴. Toutefois, s'applique également le régime thématique «en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits» : parmi les destinataires de ces sanctions, l'Union a en effet inscrit des membres du «groupe Wagner», groupe qualifié d'«entité militaire privée basée en Russie dépourvue de la personnalité juridique»²⁵ et reconnu comme agissant notamment en Ukraine²⁶.

La variété des types de mesures restrictives que l'Union peut adopter lui permet ainsi de faire face à une grande diversité de situations internationales, mais également de combiner, le cas échéant, plusieurs types de sanctions. C'est le cas face à l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine et le conflit armé qui en a résulté. Les mesures restrictives ont indéniablement constitué un instrument privilégié de réaction de l'Union européenne, qui en a fait une mobilisation remarquable à plusieurs égards.

16 Voy. *infra*, sous 2.2.

17 Voir la carte présentant les zones visées par des sanctions de l'UE : <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

18 Décision 2012/285/PESC du Conseil du 31 mai 2012, JOUE 2012, n L 142, p. 36.

19 Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011, JOUE 2011, n L 100, p. 51.

20 Position commune du Conseil du 27 décembre, JOUE 2001, n L 344, p. 93.

21 Décision (PESC) 2018/1544 et règlement (UE) 2018/1542 du Conseil du 15 octobre 2018, JOUE 2018, n L 259, p. 25 et p. 12 respectivement.

22 Décision (PESC) 2019/797 et règlement (UE) 2019/796

23 du Conseil du 17 mai 2019, JOUE 2019, n L 1291, p. 13 et p. 1 respectivement.

24 Décision (PESC) 2020/1999 et règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020, JOUE 2020, n L 4101, p. 13 et p. 1 respectivement.

25 Pour une présentation de ces régimes, voir *infra*, sous 2.2.

26 Règlement d'exécution (UE) 2021/2195 du Conseil du 13 décembre 2021, JOUE 2021, n L 4451, p. 10. *Ibid.*

2. UNE MOBILISATION DES MESURES RESTRICTIVES REMARQUABLE À PLUSIEURS ÉGARDS

Face à la guerre en Ukraine, l'Union a adopté, entre le 23 février et le 21 juillet 2022, sept «trains de sanctions» comportant à chaque fois plusieurs types de mesures restrictives. Par ce biais, elle a créé un nouveau régime de sanctions mais, surtout, a adapté à de nombreuses reprises deux régimes préexistants. Le nouveau régime de sanctions est celui établissant des mesures restrictives «en réaction à la reconnaissance [par la Fédération de Russie] des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones» (dit «régime relatif à Donetsk et Louhansk»)²⁷. En application de celui-ci est interdite, en particulier, l'importation dans l'Union de marchandises originaires des zones des deux oblasts, à moins que les marchandises n'aient obtenu un certificat d'origine délivré par le gouvernement ukrainien. Surtout, la plupart des décisions et règlements pris depuis février 2022 en matière de mesures restrictives en lien avec la guerre en Ukraine visent à étendre les champs d'application, personnel et/ou matériel, de deux régimes de sanctions mis en place dès 2014 dans le contexte de l'annexion de la Crimée : le «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine»²⁸ et le «régime relatif aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine»²⁹. C'est par ce biais que, depuis février 2022, l'Union a fait preuve d'une mobilisation remarquable de ses mesures restrictives, caractérisée notamment par une action graduelle (2.1) et des mesures diversifiées et innovantes (2.2).

27 Décision (PESC) 2022/266 et règlement (UE) 2022/263 du Conseil du 23 février. 2022, JOUE 2022, n L 421, p. 109 et p. 77 respectivement.

28 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, JOUE 2014, n L 78, p. 16 et p. 6 respectivement.

29 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/201, précités.

2.1. Une action graduelle

Face à la guerre en Ukraine, l'Union européenne n'a pas adopté toutes ses mesures restrictives en une seule fois. Elle l'a fait graduellement, avec 7 trains de mesures en 5 mois. Deux principales raisons expliquent ce caractère graduel.

D'une part, cela permet à l'Union d'accroître progressivement sa pression – en particulier économique – à l'encontre de la Russie, et de s'adapter à l'évolution des événements et, en l'occurrence, à la durée du conflit.

D'autre part, ce caractère graduel traduit aussi la difficulté qu'il peut y avoir à obtenir l'unanimité des Etats membres de l'Union pour adopter certaines sanctions. Pour des raisons historiques, géographiques et/ou économiques, les différents Etats membres peuvent en effet avoir des positions divergentes, et l'adoption de certains types de sanctions n'a été possible qu'après plusieurs semaines ou mois de tractations au sein de l'Union.

Le cas des mesures restrictives dans le secteur pétrolier est éloquent. Alors que certains Etats membres auraient aimé les imposer immédiatement après l'agression armée russe, il a fallu attendre le 3 juin 2022 – et donc le 6^{ème} train de sanctions – pour atteindre l'unanimité en faveur de ces mesures³⁰. Et encore celles-ci restent-elles assorties de différentes exceptions, en particulier la non-application temporaire de l'interdiction par certains Etats membres en ce qui concerne le pétrole brut importé de Russie par oléoduc, «[e]n raison de l[eur] situation géographique [...] qui génère une dépendance spécifique à l'égard du pétrole brut importé de Russie par oléoduc, sans autres approvisionnements viables à court terme»³¹.

La question de mesures restrictives sur le gaz pose la même problématique, puisque les Etats européens sont encore plus dépendants en gaz à l'égard de la Russie qu'ils ne le sont

30 Décision (PESC) 2022/884 du Conseil du 3 juin 2022, JO L 153 du 3 juin 2022, p. 128.

31 Décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879, précités, article 4 *sexdecies*, §3.

à l'égard du pétrole. C'est pourquoi, cinq mois après le début de l'invasion et après sept trains de sanctions, les Etats membres n'ont pu s'accorder sur un embargo sur le gaz russe.

Malgré tout, au fil de cette réaction graduelle, l'Union a pu adopter des mesures restrictives extrêmement diversifiées et parfois remarquablement innovantes. C'est la seconde caractéristique de cette mobilisation sans précédent de sanctions de l'Union.

2.2. Des mesures diversifiées et innovantes

Depuis février 2022, l'Union a adapté les régimes de sanctions préexistants, en élargissant le champ d'application personnel par l'ajout de personnes physiques et entités ciblées par les sanctions individuelles et/ou en diversifiant le champ d'application matériel des sanctions *via* l'imposition de restrictions à de nouveaux secteurs d'activité.

S'agissant, tout d'abord, des sanctions individuelles, en ajoutant régulièrement des personnes physiques et morales sur la liste noire³² et en étendant les critères d'identification des destinataires des mesures³³, le Conseil de l'Union a élargi régulièrement le champ personnel des sanctions individuelles, et donc les personnes ciblées par ces dernières dans le cadre du «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine». Ainsi, avant le 23 février 2022, ces sanctions individuelles s'appliquaient à 212 personnes physiques et 51 entités; après le 7^{ème} train de sanctions en date du 21 juillet 2022, elles s'appliquaient à 1229 personnes physiques et 111 entités³⁴. Ont ainsi été ajoutés, par exemple, Vladimir Poutine, des députés de la Douma et des oligarques russes. Toutes les personnes physiques et entités listées se voient ainsi

32 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, précitée.

33 Décision (PESC) 2022/329 et règlement (UE) 2022/330 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, respectivement n L 50, p. 1 et n L 51, p. 1.

34 Décision (PESC) 2022/1272 et règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 2022 [...], JOUE 2022, n L 193, p. 219 et p. 133 respectivement.

imposer une interdiction de d'entrée et de pas-sage en transit sur le territoire des Etats membres et un gel de tous les fonds et ressources économiques³⁵. A cela s'ajoute, dans une même logique de sanctions individuelles, la suspension partielle de l'application de l'accord de l'Union avec la Russie relatif à la facilitation de la délivrance des visas, empêchant notamment la délivrance de visas de court séjour à certaines catégories de citoyens russes³⁶.

S'agissant, ensuite, des sanctions sectorielles, au fil des sept trains de sanctions, l'Union a décidé de diversifier les secteurs d'activités visés en modifiant les actes régissant le régime de sanctions instaurés dès 2014 «eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine»³⁷.

- Ainsi, les restrictions ont touché le commerce de matières premières et de certains types de biens avec, par exemple, l'interdiction des exportations d'articles de luxe vers la Russie, mais aussi l'interdiction des importations de fer et d'acier³⁸, de bois, de ciment, de produits de la mer et de spiritueux en provenance de Russie³⁹, ou encore l'interdiction de l'importation, de l'achat ou du transfert de l'or⁴⁰;
- Dans le secteur de la défense ont été mises en place des restrictions aux exportations de biens et technologies à double usage et à la fourniture de services connexes, ainsi que des restrictions à l'exportation de certains biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur russe de la défense et de la sécurité⁴¹;

35 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, précitée.

36 Décision (UE) 2022/333 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 54, p. 1.

37 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/2014, précités.

38 *Ibid.*

39 Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/576 du 8 avril 2022, JOUE 2002, n L 111, p. 70 et p. 1.

40 Décision (PESC) 2022/1272 et règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 2022, précités.

- Dans le secteur de **l'énergie**, après des restrictions sur le commerce du charbon en avril⁴², les Etats membres se sont accordés, en juin 2022, sur des restrictions dans le secteur pétrolier, impliquant l'interdiction de l'importation, de l'achat ou du transfert dans les États membres de pétrole brut et de certains produits pétroliers depuis la Russie⁴³;
- Dans le secteur des **transports**, l'Union a instauré un embargo aéronautique reposant notamment sur l'interdiction des exportations de biens et technologies propices à une utilisation dans le secteur de l'aviation et de l'industrie spatiale⁴⁴. Elle a également décidé, dès le 28 février 2022, la fermeture de l'espace aérien des Etats membres de l'Union européenne aux aéronefs liés à la Russie⁴⁵. À cet embargo aérien ont été ajoutées, le 8 avril 2022, l'interdiction de l'accès aux ports de l'UE pour tous les navires russes et l'interdiction pour les transporteurs routiers russes et biélorusses d'entrer sur le territoire de l'UE⁴⁶;
- Le secteur **financier et bancaire** a également fait l'objet d'une attention particulière. Peuvent en particulier être relevées l'interdiction d'accepter des dépôts de ressortissants ou de résidents russes; l'interdiction de toute transaction avec la Banque centrale de Russie; l'interdiction de toutes les transactions avec certaines sociétés d'Etat; l'interdiction de l'achat direct ou indirect ou la vente directe ou indirecte, la fourniture directe

ou indirecte de services d'investissement, par la Russie ou son gouvernement ou par la Banque centrale russe⁴⁷; l'interdiction étendue d'effectuer des dépôts sur des portefeuilles de crypto-actifs et d'exporter des billets de banque libellés en euros. Par ailleurs, l'Union a inauguré un nouveau type de sanction en décidant d'exclure certaines banques russes des bénéficiaires du système de messagerie financière SWIFT qui permet en particulier de faire des virements internationaux⁴⁸;

- Enfin, innovant là encore, l'Union a également visé le secteur **audiovisuel** en décidant la suspension des activités de diffusion de plusieurs médias publics russes dans l'Union ou en direction de l'Union, dans une logique de sanctions économiques, mais aussi en vue de lutter contre les «actions de propagande contre l'Union et ses États membres»⁴⁹.

Il ne faut évidemment pas nier les divergences entre les Etats membres sur un certain nombre de points en ce qui concerne la réaction de l'Union face à la guerre en Ukraine, y compris à l'égard des mesures restrictives. De même, la question des effets et de l'efficacité de ces mesures se pose-t-elle nécessairement.

Toutefois, c'est la première fois que l'Union adopte des mesures restrictives dans des secteurs aussi variés. C'est aussi la première fois qu'elle décide certaines mesures comme l'exclusion de banques du système SWIFT ou la suspension des activités de diffusion de médias d'Etats tiers. Ce faisant, l'on a assisté, au cours des derniers mois, à la mise en place par

41 Décision (PESC) 2022/327 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 48, p. 1 et règlement (UE) 2022/328 du

42 Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 49, p. 1. Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/576, précités.

43 Décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022, JOUE 2022, n L 153, p. 128 et p. 53 respectivement.

44 Décision (PESC) 2022/327 et règlement (UE) 2022/328 du Conseil du 25 février 2022, précité.

45 Article 4 sexies de la décision (PESC) 2022/335 et règlement (UE) 2022/334 du 28 février 2022, JOUE 2022, n L 57, p. 4 et p. 1.

46 Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/57, précités.

47 Décision (PESC) 2022/264 et règlement (UE) 2022/262 du 23 février 2022, JOUE 2022, n L 421, p. 95 et p. 74.

48 Décision (PESC) 2022/346 et règlement (UE) 2022/345 du 1^{er} mars 2022, JOUE 2022, n L 63, p. 5 et p. 1 respectivement. Puis décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879 précités.

l'Union d'une «palette de sanctions»⁵⁰ inédite par sa rapidité, sa diversité et son ampleur. Elle

joue un rôle essentiel dans la réaction globale de l'Union⁵¹ face à la guerre qui sévit à ses frontières, en même temps qu'elle renouvelle la pertinence du recours aux mesures restrictives.

49 Décision (PESC) 2022/351 et règlement (UE) 2022/350 du 1er mars 2022, JOUE 2022, n L 65, p. 5 et p. 1 respectivement. Puis décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879, précités.

50 R. Bismuth, « Du gel à la confiscation des avoirs des personnes liées au régime russe ? », Blog Le Club des Juristes, 3 mars 2022, <https://www.leclubdesjuristes.com/ukraine/du-gel-a-la-confiscation-des-avoirs-des-personnes-liees-au-regime-russe-par-regis-bismuth-professeur-a-lecole-de-droit-de-sciences-po/> (consulté le 28 juillet 2022).

51 C. Schneider, « Union européenne – L'Union européenne face à la guerre en Ukraine », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n 22, 6 Juin 2022, doct. 694.

Rennes, juillet 2022

