



Retrospective de l'année 2019 concernant les sanctions européennes

Rétrospective des sanctions européennes

A. Nouvelle Commission (et réallocation des portefeuilles)

La fin de l'année 2019 a été marquée par l'arrivée d'une nouvelle Commission Européenne (« Commission ») sous la présidence d'Ursula von der Leyen. La répartition des portefeuilles entre les nouveaux commissaires pour 2019-2024 a vu le transfert des prérogatives en matière de sanctions européennes du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (« HR ») à la Direction Générale de la Stabilité Financière, Services Financiers et Union des Marchés des Capitaux (« DG FISMA ») sous la responsabilité de Vladis Dombrovskis.¹

Dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées par la lettre de mission de Mme von der Leyen, le rôle de M. Dombrovskis sera de « veiller à ce que **les sanctions imposées par l'UE soient correctement appliquées** ». En outre, il est également attendu que M. Dombrovskis élabore des propositions pour que l'Europe soit plus résistante aux effets extraterritoriaux des sanctions de pays tiers.²

Cette répartition des portefeuilles est une nouveauté, et il reste à voir ce que ce changement apportera au régime des sanctions européennes pour 2020.

B. Les nouvelles thématiques des sanctions de l'UE³ (cyberattaques et droits de l'homme)

1. Sanctions contre les cyberattaques

Après des années de débat législatif, l'UE a adopté le 17 mai 2019, la Décision 2019/797 et le Règlement 2019/796 du Conseil (« Décision et Règlement »). Ces textes délimitent **un cadre pour des mesures restrictives ciblées à l'encontre des personnes et des entités responsables de cyberattaques ayant des effets importants** visant à porter atteinte à l'intégrité, à la sécurité et à la compétitivité

économique de l'UE.⁴ La Décision et le Règlement définissent une cyberattaque comme toute action faisant intervenir l'accès aux systèmes d'information, les atteintes à l'intégrité d'un système d'information, les atteintes à l'intégrité des données ou l'interception de données lorsque ces actions ne sont pas dûment autorisées par le propriétaire du système ou des données, ou, par une autre personne détenant des droits sur ceux-ci, ou lorsque ces actions sont en contravention avec le droit de l'Union ou de l'Etat membre concerné. Pour entrer dans le champ d'application des textes, une cyber-attaque doit (1) constituer une menace extérieure pour les intérêts de l'UE ou de ses États membres, et (2) avoir un effet potentiellement important. La Décision et le Règlement permettent d'imposer une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE et un gel des avoirs à l'encontre des personnes jugées responsables de cyberattaques. Ces mesures s'étendent aux personnes ou entités qui ont apporté un soutien, sont impliquées de toute autre manière (par exemple, en planifiant), ou sont associées aux responsables de la cyberattaque.

2. Sanctions contre les auteurs de violations des droits de l'homme

Sous l'impulsion de la nouvelle Commission, 2020 devrait apporter un nouveau développement important dans le domaine de la violation des droits de l'homme. Josep Borrell, le nouveau HR, a annoncé son ambition de donner une nouvelle impulsion au Conseil des Affaires étrangères, en guidant son travail par le réalisme, l'unité et le partenariat. Dans le cadre de son mandat, et suivant la demande de plusieurs États membres, il a accepté de lancer des travaux préparatoires pour doter l'UE d'un **régime de sanctions mondial visant les violations graves aux droits de l'homme**, sur le modèle américain du « Magnitsky Act ». ⁵ Malgré un portefeuille plus

1 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/allocation-portfolio-supporting-services_en_0.pdf

2 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf

3 Les sanctions de l'UE sont appelées « mesures restrictives » dans les textes juridiques de l'UE.

4 Décision du Conseil 2019/797 et Règlement (EU) 2019/796.

5 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71725/remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference-following-foreign_en

restreint, avec le transfert de ses prérogatives en matière de sanctions à la DG FISMA, M. Borrell reste en charge du Service européen pour l'action extérieure (« SEAE ») et définira donc la politique de l'UE en matière de sanctions.

C. Nouveautés en matière de sanctions visant des pays (Turquie, Nicaragua, Mali)

En 2019, l'UE a adopté des nouvelles mesures restrictives ciblant deux nouveaux pays, i.e. la Turquie et le Nicaragua. Concernant la Turquie, le 11 novembre 2019, le Conseil a adopté un cadre pour **les mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale**.⁶ Les mesures restrictives comprennent l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE, un gel des avoirs et une interdiction de mettre des fonds à la disposition des personnes et entités inscrites sur la liste.

Le 14 octobre 2019, le Conseil a adopté un **cadre pour des mesures restrictives en raison de la situation au Nicaragua**. Ce cadre prévoit la possibilité d'imposer des sanctions ciblées et individuelles contre les personnes et les entités responsables de

violations graves des droits de l'homme ou d'atteintes graves à ceux-ci, d'actes de répression à l'égard de la société civile et de l'opposition démocratique au Nicaragua, ainsi que contre les personnes et les entités dont les actions, les politiques ou les activités portent atteinte à la démocratie et à l'État de droit. Les sanctions consistent en une interdiction de voyager dans l'UE et un gel des avoirs.⁷

L'UE a également mis en œuvre ses premières désignations, d'abord dans le cadre du régime Malien suite à la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2374 (2017),⁸ puis dans le cadre du nouveau régime de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, en listant neuf personnes et une entité.⁹

D. Renforcement des sanctions européennes existantes

L'UE a renforcé certains régimes de sanctions existants, à savoir les sanctions visant le Venezuela et la Russie.

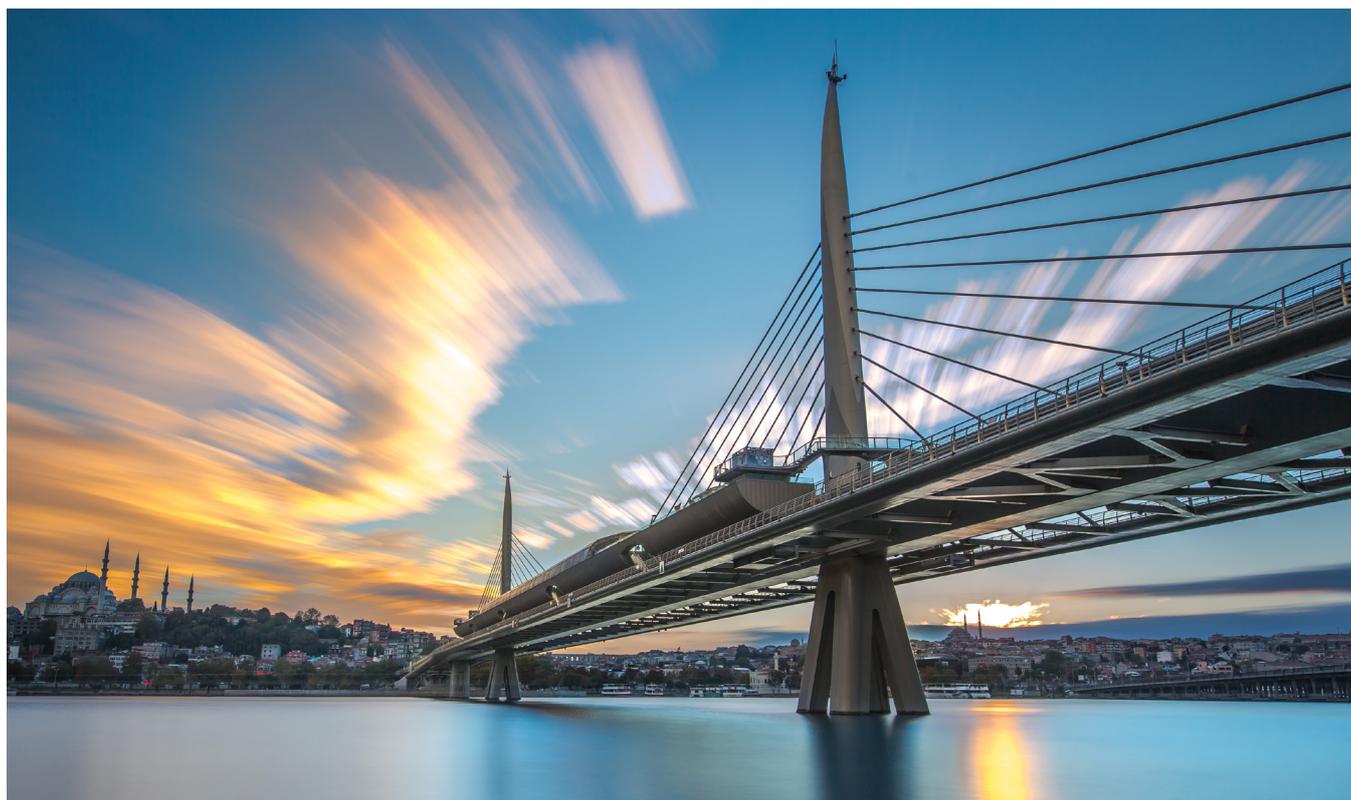
En septembre 2019, **le Conseil a ajouté 7 membres des forces de sécurité et de renseignement**

6 Décision du Conseil (PESC) 2019/1894 et Règlement (UE) 2019/1890.

7 Décision du Conseil (PESC) 2019/1720 et Règlement (UE) 2019/1716.

8 Décision d'exécution (PESC) 2019/29 du Conseil.

9 Décision du Conseil (PESC) 2019/86 et Règlement (UE) 2019/84.



vénézuéliennes pour leur implication dans des actes de torture et d'autres violations graves des droits de l'homme.¹⁰ Cette décision porte à 25 le nombre total de personnes visées par les sanctions imposées à l'encontre du Venezuela. Ces mesures comprennent une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE et un gel des avoirs.

Le 14 mars 2019, l'UE a réagi à l'escalade observée dans le détroit de Kertch et en mer d'Azov en ajoutant huit responsables russes à la liste des personnes visées par des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.¹¹

En 2019, l'UE a également renouvelé la plupart des régimes de sanctions existants en place en 2018. En janvier, elle a prolongé les sanctions ciblant les personnes considérées comme responsables du détournement de fonds publics tunisiens, pour un an, jusqu'au 31 janvier 2020.¹² L'UE a également renouvelé, entre autre, le régime de sanctions contre la Biélorussie, jusqu'au 28 février 2020,¹³ l'Iran jusqu'au 13 avril 2020,¹⁴ l'Ukraine jusqu'au 6 mars 2020,¹⁵ la Birmanie jusqu'au 30 avril 2020,¹⁶ et la Syrie jusqu'au 1 juin 2020.¹⁷ De plus, l'UE a pour la première fois prorogé les mesures restrictives concernant la lutte contre la prolifération et l'utilisation des armes chimiques jusqu'au 16 octobre 2020.¹⁸

Tout en tenant compte du premier transfert de pouvoir pacifique de l'histoire du pays, début décembre 2019, l'UE a également renouvelé les sanctions contre la République démocratique du Congo pour un an. L'UE a maintenu des mesures restrictives individuelles, mais a levé les mesures

pour deux personnes, en conséquence d'une réévaluation de la situation.¹⁹

Parallèlement, l'UE **a inscrit mais aussi retiré plusieurs entités et personnes figurant sur ses listes de sanctions**. Le Conseil a retiré Mohamed Mabrouk de la liste des sanctions contre la Tunisie de 2019, après son échec devant le Tribunal de l'Union Européenne (« Tribunal ») pour être dé-listé des listes de 2017 et 2018. L'UE a également retiré deux individus de la liste des sanctions contre la Libye, Abdussalam Mohammed et Abdulqader Mohammed,²⁰ mais a prolongé les sanctions libyennes à l'égard de trois individus pendant six mois, jusqu'en avril 2020.²¹

E. Révocation des sanctions préexistantes de l'UE

Le 17 juin 2019, le Conseil a décidé de **révoquer le cadre en vue de mesures restrictives à l'encontre des Maldives** qu'il avait adopté en 2018, suite à la tenue le 6 Avril 2019 d'élections parlementaires pacifiques et démocratiques.

F. Autres développements concernant les sanctions de l'UE

1. Commerce avec l'Iran: INSTEX

En Janvier 2019, l'Allemagne, la France et le Royaume Uni (E3) ont mis en place INSTEX, le tant attendu véhicule spécial destiné à faciliter les transactions commerciales légitimes avec l'Iran. INSTEX est l'acronyme anglais pour « Instrument in Support of Trade Exchanges » (« Instrument de soutien au commerce d'échange »). Son objectif est de permettre aux entreprises européennes de commercer avec l'Iran malgré les sanctions américaines. INSTEX est devenu opérationnel et accessible à tous les États membres de l'UE et,

10 Décision du Conseil (PESC) 2019/1596 et Règlement (UE) 2019/1586.

11 Décision d'exécution (UE) 2019/409 du Conseil.

12 Décision du Conseil (PESC) 2019/135.

13 Décision du Conseil (PESC) 2019/325.

14 Décision du Conseil (PESC) 2019/562 et Règlement (UE) 2019/560.

15 Décision du Conseil (PESC) 2019/354.

16 Décision du Conseil (PESC) 2019/678.

17 Décision du Conseil (PESC) 2019/806.

18 Décision du Conseil (PESC) 2019/1722.

19 Décision du Conseil (PESC) 2019/2109 et Règlement (UE) 2019/2101.

20 Décision du Conseil (PESC) 2015/1333 et Règlement (UE) 2019/1292.

21 Décision du Conseil (PESC) 2019/1663.

a traité ses premières transactions le 28 juin 2019.²² Le 29 novembre 2019, six autres États membres de l'UE – la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède – ont annoncé qu'ils allaient devenir actionnaires d'INSTEX.²³ De plus, le 6 décembre 2019, ces mêmes pays ont réaffirmé leur engagement à l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien ou plan d'action conjoint (« Joint Comprehensive Plan of Action » – JCPOA), encourageant l'Iran à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre pleinement en œuvre ses engagements nucléaires et éviter toute escalade.

2. Coopération avec les pays voisins

Enfin, l'année 2019 a également marqué la coopération des pays voisins de l'UE, à savoir, la Macédoine du Nord, le Monténégro, l'Albanie, l'Islande, la République de Moldavie, la Norvège, le Liechtenstein, l'Ukraine, la Serbie, la Géorgie, l'Arménie et la Bosnie Herzégovine, qui se sont alignés sur la plupart des régimes de sanctions de l'UE.

3. Nouveau filtrage des investissements étrangers dans l'UE

Autre nouveauté, l'UE a adopté un **nouveau cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) dans l'UE**, entré en vigueur le 10 avril 2019.²⁴ Le cadre vise à aider l'UE à mieux protéger ses intérêts stratégiques. Les États membres et la Commission auront la possibilité de coopérer sur les IDE entrants et affectants la sécurité nationale ou l'ordre public. Pour déterminer si un IDE est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou l'ordre public, les États membres et la Commission peuvent prendre en considération ses effets potentiels, entre autres, sur les infrastructures critiques, les technologies critiques et les biens à double usage, l'approvisionnement en intrants essentiels, l'accès à des informations sensibles ou, la liberté et le pluralisme des médias. Actuellement, 15 États membres ont mis en place des mécanismes nationaux de filtrage des investissements, et plusieurs autres sont en train d'être réformés ou créés. Dans ce nouveau cadre, les IDE feront l'objet d'un examen minutieux au niveau de l'UE. Toutefois, les nouvelles

règles prévoient expressément que les décisions finales concernant tout IDE relèveront de la seule responsabilité de l'État membre dans lequel l'IDE est prévu ou a été réalisé. Dès son entrée en vigueur, les États membres de l'UE et la Commission disposeront d'un délai de 18 mois pour rendre le nouveau mécanisme opérationnel. Le nouveau cadre sera pleinement applicable à partir du 11 octobre 2020.

4. Proposition permettant à l'UE de sanctionner les pays qui sont en violation des règles de l'OMC et bloquent le renouvellement de l'Organe d'appel de l'OMC.

Pour clôturer l'année 2019, l'UE a dévoilé une proposition qui lui permettra de protéger ses intérêts commerciaux malgré la paralysie du système multilatéral de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce («OMC»). La proposition de la Commission, une mise à jour du Règlement d'application de l'UE,²⁵ permettra à l'UE de réagir afin de sanctionner les pays qui feront délibérément appel des décisions de l'OMC, dans le but de placer leur recours dans un vide juridique.²⁶ Le nouveau mécanisme s'appliquera également aux dispositions relatives au règlement des différends figurant dans les accords commerciaux régionaux ou bilatéraux dont l'UE fait partie. En outre, conformément aux orientations politiques de la Présidente von der Leyen, la Commission a souhaité mettre d'avantage l'accent sur la conformité et l'application, en créant le poste de Chief Trade Enforcement Officer, en charge de veiller à la bonne application des règles commerciales, et qui sera à pourvu début 2020.²⁷

5. Avis de la Commission sur la compatibilité avec le droit de l'UE des mesures de gels d'avoir imposées par les États membres

2019 se termine également par un avis important et très attendu de la Commission concernant la compatibilité avec le droit de l'UE des mesures nationales de gel d'avoir imposées par les États membres. La Commission est d'avis que l'adoption unilatérale de mesures nationales de gel des avoirs pour des raisons liées à la réalisation des objectifs

22 <https://www.gov.uk/government/news/iran-statement-on-jcpoa-meeting-in-vienna>

23 https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2019/declaration_commune_sur_adhesion_instex

24 Règlement (UE) 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, 19 mars 2019.

25 Règlement (EU) 654/2014.

26 <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2091>

27 <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2091>

de la politique étrangère et de sécurité commune («PESC»), énoncés à l'article 215 du TFUE, aurait une incidence négative évidente sur le fonctionnement du marché intérieur, et porterait atteinte à sa finalité et son efficacité. Par conséquent, lesdites mesures ne seraient pas compatibles avec le droit de l'UE.²⁸

G. Contrôles des exportations de l'UE

1. Recommandation sur les programmes internes de conformité

En août 2019, l'UE a publié une **Recommandation (UE) 2019/1318 relative aux programmes internes de conformité** aux fins du contrôle des échanges de biens à double usage en vertu du Règlement (CE) 428/2009. La recommandation prévoit des mesures non contraignantes pour « aider les exportateurs à détecter, à gérer et à atténuer les risques associés au contrôle des échanges de biens à double usage ainsi qu'à assurer la conformité avec la législation et la réglementation pertinentes des Etats membres et de l'Union » dans leurs programmes internes de conformité (PIC).

Le document d'orientation de l'UE se concentre sur sept éléments fondamentaux identifiés comme étant essentiels à l'efficacité d'un programme interne de conformité propre à chaque entreprise. Pour chaque élément clé, le document d'orientation définit

clairement les attentes en matière de conformité interne, ainsi que toutes les mesures de mise en œuvre nécessaires. Les éléments essentiels sont (1) l'engagement de la direction à l'égard de la conformité ; (2) la structure de l'organisation, les responsabilités et les ressources; (3) la formation et la sensibilisation ; (4) le processus et les procédures d'examen analytique des transactions ; (5) l'évaluation des performances, audits, les notifications et les mesures correctives ; (6) l'enregistrement et les documentations ; et (7) la sécurité physique et de l'information. Pour chacun de ces éléments, la Commission résume ses attentes et les différentes étapes nécessaires. L'annexe 1 des orientations fournit une liste non exhaustive de questions utiles concernant les PIC, commentée des meilleures pratiques, afin d'accompagner les entreprises et les exportateurs dans la mise en œuvre de leur PIC, et dans l'analyse des risques pour chacun des éléments essentiels. De plus, l'annexe 2 donne des exemples de signaux d'alerte pour aider les entreprises à mieux identifier et évaluer les risques de double usage.

²⁸ Avis de la Commission, sur la compatibilité des mesures de gel d'avoirs imposés par les États membres, C (2019) 8007, 8 novembre 2019.



2. Règles régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires

Dans le même esprit, **le Conseil a adopté des conclusions modifiant la position commune 2008/944/PESC** définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires. Le Conseil a également actualisé le guide d'utilisation. La Décision du Conseil (PESC) 2019/1560 tient compte d'un certain nombre de développements intervenus tant au niveau de l'Union européenne qu'à l'échelle internationale, ayant entraîné de nouvelles obligations et de nouveaux engagements pour les Etats membres depuis l'adoption de la position commune de 2008. Le Conseil rappelle son engagement de renforcer le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires, et sa détermination à renforcer la coopération et à promouvoir la convergence dans ce domaine.²⁹

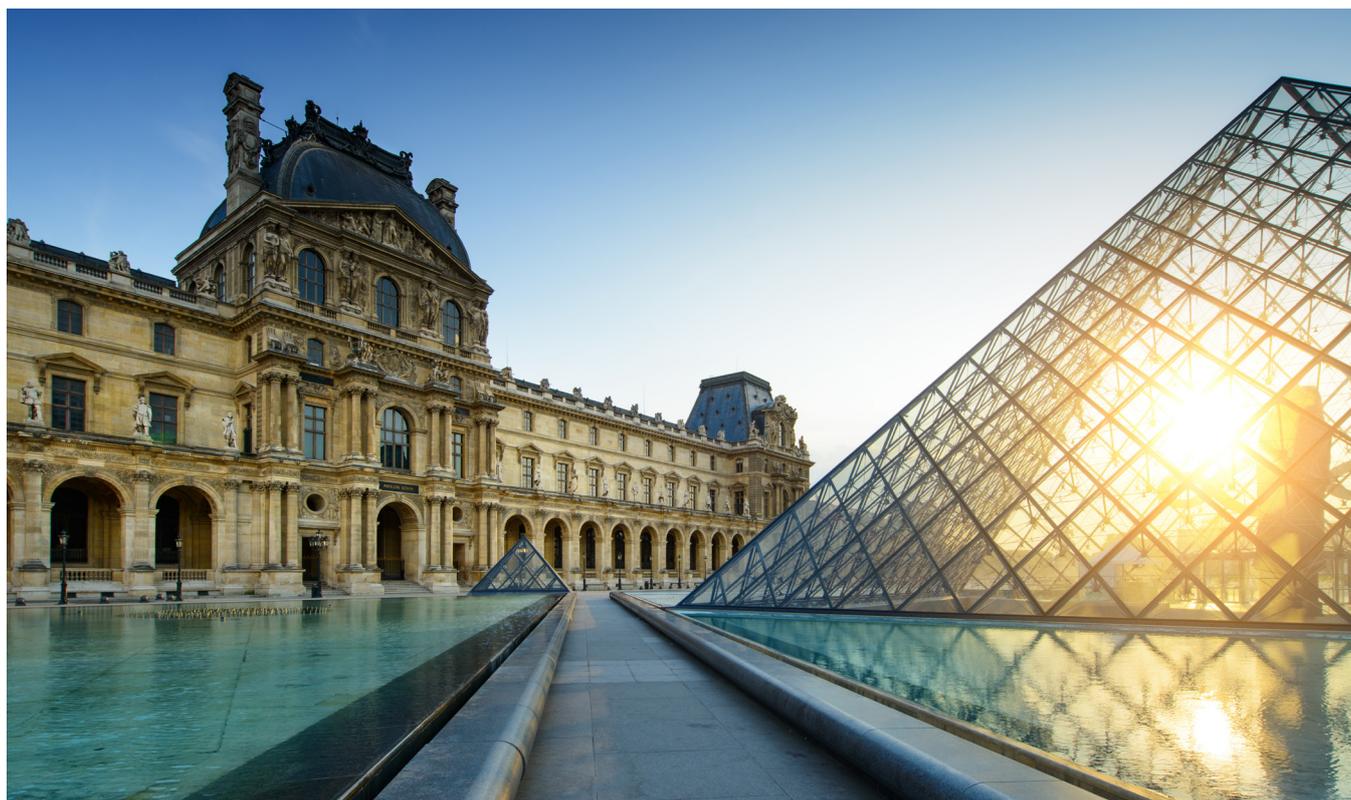
3. Refonte du règlement 428/2009 relatif au contrôle des exportations de biens à double usage

En juin 2019, les ambassadeurs auprès de l'UE ont approuvé la position de négociation du Conseil sur une proposition de refonte du règlement 428/2009 instituant un régime de contrôle des exportations,

du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage. Sur la base de ce mandat, la présidence du Conseil entamera des négociations avec le Parlement européen. Si elles sont approuvées, les nouvelles règles introduiront un certain nombre de modifications au système de contrôle des exportations de l'UE sur les biens à double usage. Ces changements simplifieront et amélioreront les règles actuelles et optimiseront l'architecture d'octroi de licences dans l'UE. En particulier, parmi les nouvelles dispositions figurent une harmonisation plus poussée des processus d'octroi de licences grâce à l'introduction de nouvelles autorisations générales d'exportation et l'harmonisation du contrôle de la fourniture de l'assistance technique concernant des biens sensibles. En outre, une nouvelle mention est faite des biens de cyber-surveillances, ce qui souligne la possibilité de contrôler de tels biens par les autorités compétentes, de même que tous les biens à double usage qui ne figurent pas sur la liste et qui pourraient être utilisés pour ordonner ou commettre des violations graves des droits de l'homme.³⁰

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/09/16/control-of-arms-export-council-adopts-conclusions-new-decision-updating-the-eu-s-common-rules-and-an-updated-user-s-guide/>

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/05/dual-use-goods-council-agrees-negotiating-mandate/>



H. Jurisprudence de l'UE

1. T-231/15, George Haswani c. Conseil du 11 septembre 2019; et C-313/17, du 24 janvier 2019

En mars 2017, le Tribunal a annulé la désignation de George Haswani au motif que les éléments de preuve à l'appui de sa désignation étaient vagues et ne justifiaient pas, en premier lieu, les raisons avancées pour son inscription. Le Tribunal a rejeté par la suite comme irrecevable le recours de George Haswani contre la motivation faite pour sa réinscription sur la base de sanctions amendées.

Le requérant a fait appel de cette décision et la Cour de Justice de l'UE (« CJUE »), ayant admis l'appel, a renvoyé l'affaire devant le Tribunal en janvier 2019.

En septembre 2019, le Tribunal a conclu que les actes en question permettaient à l'évidence au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son nom avait été réinscrit sur les listes et au Tribunal d'exercer son contrôle sur la légalité desdits actes. En outre, par la première inscription de son nom sur lesdites listes, le requérant avait déjà connaissance du contexte et de la portée des mesures restrictives prises à son égard. De plus, la nouvelle formulation était suffisamment claire et précise pour qu'il comprenne les raisons pour lesquelles le Conseil avait considéré qu'il satisfaisait les critères d'inscription.

2. C-123/18, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH c. Conseil du 10 septembre 2019

La Grande Chambre de la CJUE a renvoyé au Tribunal la demande de dommages et intérêts de Hanseatic Trade Trust & Shipping (« HTTS ») résultant de sa désignation en 2010. La CJUE a accueilli l'appel et a conclu que la notion de « violation suffisamment caractérisée » et de « dommage » étaient deux notions distinctes se situant sur des plans temporels différents. Le tribunal a estimé qu'une violation suffisamment caractérisée est une notion statique, figée au moment de l'adoption de l'acte ou du comportement illégal concerné, tandis que la notion de « dommage » est, en revanche, une notion dynamique par nature, dans la mesure où le dommage peut se manifester postérieurement à l'adoption de l'acte ou du comportement illégal et son ampleur peut évoluer dans le temps. La juridiction inférieure avait commis une erreur de droit en jugeant que le Conseil pouvait invoquer des éléments n'ayant pas été pris en compte aux fins de l'adoption de l'acte concerné afin de démontrer qu'il n'avait pas commis de violation suffisamment caractérisée pour engager la responsabilité non contractuelle de l'UE.

3. T-406/15, Fereydoun Mahmoudian c. Conseil, et T-405/15, Fulmen c. Conseil du 2 juillet 2019

En outre, le Tribunal a ordonné le versement de dommages et intérêts suite au retrait de deux personnes de la liste des sanctions contre l'Iran. Le Tribunal a ordonné le versement de 71 000 € à M. Mahmoudian au titre du préjudice moral et 21 000 € au titre du préjudice pris de la souffrance endurée en raison des difficultés de vie au quotidien du fait du gel d'avoir (T-406/15) et 50 000 € à Fulmen pour atteinte à sa réputation (T-405/15).

4. T-434/15, Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Conseil, et T-433/15, Banque de Saderat Plc c. Conseil du 5 juin 2019

Toutefois, le Tribunal a également rejeté la demande de dommages et intérêts de Islamic Republic of Iran Shipping Lines (« IRISL ») et de six sociétés liées résultant de l'annulation de leur désignation en 2013, au motif que le Conseil n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation présentant un caractère tellement grave et inexcusable qu'elle serait de nature à engager la responsabilité extracontractuelle de l'UE (T-434/15). De même, le Tribunal a rejeté la demande de dommages et intérêts de la Banque Saderat Plc résultant de sa désignation sur la liste des entités concourant à la prolifération nucléaire (T-433/15).

5. C-168/17, SH c. TG du 17 janvier 2019

Enfin, la CJUE a défini la notion de « fonds mis à la disposition d'une entité désignée » ou au profit d'une entité désignée à l'occasion d'une question préjudicielle introduite par la Cour suprême de Hongrie dans le cadre d'une procédure opposant deux banques hongroises. Le Tribunal a estimé que la notion de mise à disposition ne s'appliquait pas, en principe, dans une situation telle que celle en cause, dans laquelle des frais dus au titre d'un contrat de contre-garantie devaient être payés par une banque hongroise à une banque libyenne dont le nom n'était plus inscrit sur la liste, à moins qu'un tel paiement ne conduisait, en raison des liens juridiques ou financiers existant entre la banque bénéficiaire de ce paiement et une entité figurant encore sur la liste, à une mise à disposition indirecte des frais en question au profit de cette entité.

Retrospective des mesures d'application des États Membres

Belgique

Le 21 mai 2019, le législateur belge a publié au Moniteur Belge une loi portant application à la loi de blocage de l'UE. Cette loi, entrée en vigueur le 31 mai 2019, apporte notamment les modifications suivantes sur le plan des mesures restrictives financières:

1. Les mesures de gel des avoirs adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies seront immédiatement mises en œuvre en Belgique sans nécessiter de confirmation séparée par un arrêté ministériel, c'est-à-dire à chaque fois que le Conseil de sécurité ajoute des entités ou des individus sur la liste des sanctions de l'ONU, ces mesures de gel des avoirs seront directement exécutoires en Belgique.
2. La mise en œuvre du Règlement européen 2271/96, également appelé « loi de blocage », afin de protéger les entreprises de l'UE, entre autres, contre les conséquences extraterritoriales des nouvelles mesures prises par les États-Unis contre l'Iran.

3. L'Administration générale de la Trésorerie du Service Public Fédéral Finances est compétente pour rechercher et constater les infractions aux mesures restrictives financières.

Il convient également de noter que des amendes administratives introduites par la loi peuvent désormais être imposées par les autorités belges compétentes afin de sanctionner les infractions à la loi de blocage en Belgique. Pour les personnes morales, l'amende administrative varie d'un minimum de 10 000 € et un maximum de 10% du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice comptable précédent. Pour les personnes physiques, l'amende varie d'un minimum de 250 € à un maximum de 5 millions d'euros.

Du point de vue des mesures prises en Belgique en 2019, un jugement d'intérêt particulier en matière de sanctions a été rendu par le tribunal correctionnel d'Anvers (déjà rapporté dans notre édition 2018 de cette rétrospective). Le 7 février 2019, trois entreprises belges (AAE Chemie Trading, Anex Customs et Danmar Logistics) et deux directeurs généraux ont



été condamnés pour avoir expédié sans licence d'exportation 168 tonnes de la substance chimique isopropanol avec une pureté de 95% en Syrie entre 2014 et 2016. En plus de la confiscation des produits chimiques appartenant aux entreprises, le tribunal a condamné:

- AAE Chemie Trading à payer une amende de 346 443 €, dont 50 000 € à être effectivement payé;
- Anex Customs à payer une amende de 500 000 €, dont 100 000 € à être effectivement payé;
- Danmar Logistics à payer une amende de 75 000 €, dont 50 000 € à être effectivement payé;
- Le gérant de AAE Chemie Trading, à une peine de prison avec sursis de quatre mois, et à une amende de 346 443 €, dont 50 000 € à être effectivement payé; et
- Le gérant d'Anex et de Danmar, à une peine d'emprisonnement effective de douze mois, et à une amende de 500 000 €, dont 100 000 € à être payé effectivement.

Outre ces mesures, trois entités et deux personnes ont été ajoutées à la liste nationale de sanctions belges, contre l'État islamique (ISIS) et Al-Qaïda, par arrêté ministériel.³¹

Comme déjà indiqué ci-dessus, la Belgique est l'un des pays ayant décidé d'adhérer au mécanisme d'échange financier INSTEX entre l'UE et l'Iran. Dans sa décision, la Belgique a souligné qu'elle attachait la plus haute importance à la préservation et à la pleine mise en œuvre du JCPOA, et qu'en devenant actionnaire d'INSTEX la Belgique renforcera les efforts en cours afin de mettre en œuvre la partie économique de celui-ci et faciliter les échanges légitimes avec l'Iran.

Le Danemark

Le Procureur General danois pour les crimes économiques et internationaux graves a ouvert une enquête sur la compagnie de soutage Dan Bunkering, une filiale de Bunking Holdings, soupçonnée d'avoir violé les sanctions européennes imposées contre la Syrie. Dan-Bunkering aurait vendu et fourni, par le biais de la compagnie maritime russe Sovfracht, au moins 30 000 tonnes de kérosène destiné à être utilisé en Syrie de 2015 à 2017. Le carburant vendu à Sovfracht était ensuite expédié en Syrie et utilisé pour l'approvisionnement des avions de chasse russes engagés dans la guerre civile syrienne. Les allégations ont été révélées à la suite d'une enquête menée par la Danish Broadcasting Corporation, sur la base de documents confidentiels envoyés aux autorités

31 Aperçu de ces arrêtés ministériels sur le site web du SPF Finance, dernier accès le 12 décembre 2019, <https://finances.belgium.be/fr/arr%C3%aat%C3%a9s-minist%C3%a9riels>



danoises par le Ministère américain de la Justice au cours de leur enquête sur Sovfracht.³² Il s'agit d'un exemple concret de la manière dont la coopération transfrontalière et le partage de renseignement entres juridictions peut parfaire la poursuite et l'application des sanctions.

France

1. La Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a infligé une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros à La Banque Postale (LBP)³³ et a appliqué une sanction disciplinaire à l'encontre de Raguram International

LBP, filiale à 100% du groupe La Poste, proposait parmi ses activités, un service de « mandats cash », service de paiement de transmission de fonds au sens de l'article L. 314-1 du Code monétaire et financier (« CMF »). La mise en place d'un dispositif efficace de gel des avoirs répond à une exigence essentielle pour les organismes assujettis, en particulier les établissements bancaires, qui sont en première ligne pour la mise en œuvre de cette législation, au titre de laquelle leur incombe une obligation de résultat. Par conséquent, les organismes assujettis ont l'obligation de mettre en place un système de détection des transactions effectuées

par ou pour des personnes ou entités soumises à des mesures de gel des avoirs européennes ou nationales en raison de leur implication dans des activités terroristes ou de violations du droit international. Cependant, LBP avait exclu de son dispositif, pendant près de 8 ans, l'activité de « mandat cash » nationaux, qui permettait à des personnes, clientes ou non, de transférer des espèces. En conséquence, LBP n'a pas été en mesure de détecter, avant leur exécution, les opérations de mandat cash nationaux au bénéfice de personnes faisant l'objet d'une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs. La Commission a estimé que le dispositif n'était pas conforme aux obligations applicables et n'était pas à la hauteur de ce qui est attendu d'un organisme de taille significative appartenant de surcroît au secteur public.

Le 29 mars 2019, la même Commission a sanctionné Raguram International (Raguram), société à responsabilité limitée, inscrite sur la liste des changeurs manuels, et réalisant ses opérations de change grâce à un guichet unique situé à Paris. L'ACPR a estimé que la société n'a intégré les listes de personnes visées par une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs dans son dispositif de surveillance des opérations qu'à compter du 16

32 <https://www.dr.dk/nyheder/indland/danish-state-prosecutor-investigates-dan-bunkering-violation-eu-syria-sanctions>

33 https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/cp_acpr-24122018_0.pdf



décembre 2017 et qu'aucun filtrage des opérations ne pouvait donc être effectué avant cette date. L'entreprise n'était donc pas en mesure de détecter les personnes soumises à une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs. En conséquence, l'ACPR a imposé la sanction la plus stricte possible, en radiant Raguram de la liste des changeurs manuels.³⁴

2. Une mesure restrictive française entraîne une désignation de l'UE

Le 15 mars 2019, en réponse à l'attaque meurtrière de Pulwama le 14 février,³⁵ les autorités françaises ont imposé un gel des avoirs de six mois à Mohammad Masood Azhar Alvi, le chef de Jaish-e-Mohammed,³⁶ en vertu de l'article L 562-2 du CMF.³⁷ La désignation française faisait suite au veto de la Chine au Conseil de Sécurité pour l'inscription de Masood Azhar sur la liste des Nations Unies.

Par la suite, la France a soulevé la question auprès de ses partenaires européens pour la désignation de Masood Azhar sur la liste des sanctions européennes. Le 3 mai 2019, l'UE a ajouté Masood Azhar à la liste des sanctions de l'ISIL (Da'esh) et d'Al-Qaïda, à la suite de la décision de la Chine de lever son veto sur la proposition de désigner Masood Azhar.³⁸

3. Deux ressortissants français ont été ajoutés à liste des sanctions de l'UE

Au niveau de l'UE, deux ressortissants français, Brahim el Khayari³⁹ et Guillaume Pirote,⁴⁰ ont également été ajoutés à la liste des sanctions de l'ISIL (Da'esh) et d'Al-Qaïda pour leur implication dans ces organisations.

4. Rapport de l'Assemblée Nationale pour lutter contre l'imposition extraterritoriale de sanctions

L'Assemblée nationale française a rendu public son rapport sur le rétablissement de la souveraineté de la France et la protection des entreprises françaises et européennes des lois et mesures

a portée extraterritoriale. Le rapport propose plusieurs mesures, dont des recommandations, qui permettront de combler certaines lacunes et améliorer l'efficacité de la protection de l'UE et de la France contre les mesures extraterritoriales. Ces recommandations incluent la saisine pour avis de la Cour internationale de Justice afin de fixer l'état du droit international sur l'extraterritorialité. En outre, le rapport propose de lancer une initiative française à l'OCDE pour fixer des règles multilatérales de partage de compétence entre autorités nationales, permettant de mieux encadrer l'usage des lois à effet extraterritorial. Enfin, le rapport suggère également d'élaborer une proposition française visant à renforcer les outils européens pour protéger les entreprises européennes face aux demandes des autorités administratives et judiciaires étrangères.⁴¹

Allemagne

2019 a été très dynamique en terme de sanctions.

Le 28 novembre 2018, dans l'affaire Bank M.I v T. Deutschland GmbH [2018], le Tribunal Régional de Hambourg a imposé une injonction provisoire sur la base de la loi de blocage, obligeant une entreprise de télécommunication à fournir l'accès téléphonique et l'accès internet au demandeur, la « Bank M.I. » visée par les sanctions américaines contre l'Iran.

Dans un autre jugement du 15 octobre 2018, le même tribunal a rejeté une demande, faite par une société de logistique internationale, visant à obtenir une injonction en vertu de la loi de blocage, pour ordonner au défendeur, une banque d'épargne, de maintenir le compte d'épargne du demandeur. Selon les termes et conditions de la banque, la résiliation ordinaire d'un compte nécessite une raison valable. Le tribunal a jugé que la raison valable « réside dans les sanctions secondaires de l'autorité américaine compétente », le défendeur ayant indiqué que ses banques correspondantes, nécessaires pour

34 https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/04/10/190409_pd_raguram.pdf

35 JORF n° 0063, 15 mars 2019, texte n° 20, arrêté du 13 mars 2019 sur l'application de l'article L. 562-2 du code monétaire et financier.

36 Un groupe terroriste djihadiste Deobandi basé au Pakistan.

37 Le ministre des affaires économiques et le ministre de l'intérieur peuvent décider conjointement, pour une période de six mois renouvelable, de geler les fonds et les ressources économiques : 1) appartenant à, détenu ou contrôlé par des personnes physiques ou morales, ou toute autre entité qui commet, tente de commettre, facilite, finance, incite ou participe à des actes terroristes; 2) appartenant à, détenu, détenu ou contrôlé par des personnes morales ou toute autre entité détenue ou contrôlée par ou agissant sciemment au nom ou sous la direction des personnes mentionnées au point 1).

38 Règlement d'exécution (UE) 2019/69.

39 Décision (PESC) 2019/271 du Conseil et Règlement d'exécution (UE) 2019/270.

40 Règlement d'exécution (UE) 2019/1943 et Décision d'exécution (UE) 2019/1944.

41 <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000532.pdf>

l'exécution de ses fonctions, pourraient refuser de coopérer avec elle pour éviter des sanctions secondaires.

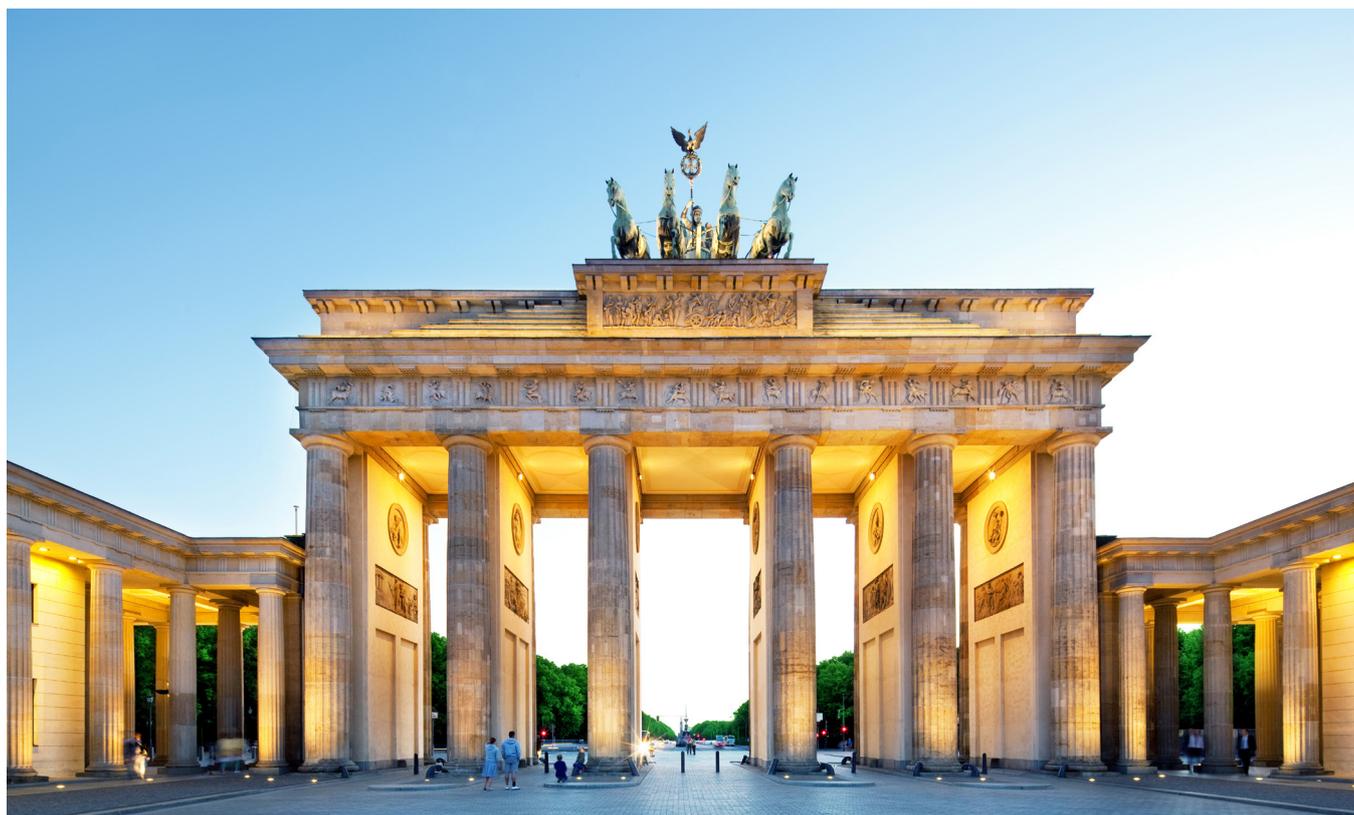
Une banque allemande, la Norddeutsche LandesbankGirozentrale (NordLB), a allégué que deux navires chinois, « Gas Infinity » et « Gas Dignity », avaient violé les sanctions américaines contre l'Iran en transportant du pétrole iranien, entraînant une infraction à la clause de sanction inclut dans l'accord hypothécaire liant la banque aux propriétaires chinois. Il est rapporté que les navires avaient désactivé leurs transpondeurs à l'approche du détroit d'Ormuz, pour les réactivés plusieurs jours plus tard lorsque les navires étaient chargés de carburant. Les allégations ont été faites dans une plainte déposée auprès de la Haute Cour de Singapour dans le but d'obtenir la saisie des navires pour pallier une défaillance pour les prêts consentis. Les deux navires ont été arraisonnés par le shérif de Singapour, mais ont depuis été libérés.

L'Office Fédéral Allemand de l'Economie et du Contrôle des Exportations (BAFA) a publié des orientations sur le contrôle des exportations en matière de Science et de Recherche.

Les orientations disposent qu'« une expertise technologique sensible existe dans l'industrie allemande, mais aussi dans les institutions, les instituts de recherche et les départements des universités allemandes et des collèges techniques »,

ce qui en fait le public cible pour les réglementations concernant « le maniement de biens potentiellement sensibles, y compris les technologies, les logiciels et le transfert de connaissances sensibles ». Bien que la liberté scientifique soit garantie par la Loi Fondamentale de la République fédéral d'Allemagne, il n'existe aucune dérogation au principe du respect des réglementations en matière de commerce extérieur. Elle met en garde contre le risque de mauvaise utilisation de leurs propres recherches, dans des domaines allant de la technologie nucléaire à la médecine. L'orientation énumère un certain nombre de signaux d'alarme, y compris la participation de pays reconnus ou soupçonnés d'être à la recherche d'expertise technique en matière de prolifération et l'existence de soupçons de mauvaise utilisation.

En juin 2019, la Deutsche Bank a découvert des défaillances dans ses mécanismes de filtrage de sanctions et anti-blanchiment d'argent, ce qui a pu conduire des entreprises clientes à émettre des chèques et des paiements électroniques de valeur élevée, vers des destinataires à l'étranger, sans filtrage approprié. Les auditeurs internes de la banque à Londres ont identifié dans un rapport aux dirigeants ces problèmes, qu'ils ont classé comme étant un manquement grave et une insuffisance extrêmement grave sur l'échelle établie par l'autorité de régulation financière allemande - BaFin AML. Après avoir examiné les conclusions de l'audit, les dirigeants de



la banque ont déterminé que le manquement en matière de filtrage lié aux chèques ne méritait pas une divulgation officielle au Royaume-Uni et aux régulateurs allemands.

En janvier 2019, Berlin a annoncé une interdiction totale contre Mahan Air, une compagnie aérienne « civile » servant également comme auxiliaire aux activités répréhensibles du régime iranien au Moyen-Orient. Il est reporté que la décision serait intervenue après des mois d'efforts de la part des américains pour persuader les allemands que Mahan n'était pas un transporteur ordinaire.

Enfin et très récemment, le Tribunal Administratif de Francfort a annulé l'interdiction nationale d'exportation d'armes en Arabie Saoudite imposée depuis Novembre de l'année dernière, en réponse au meurtre du journaliste Jamal Khashoggi. Le tribunal a jugé que l'interdiction n'était pas suffisamment motivée, ce qui est une obligation nécessaire pour les décisions liées au commerce, même lorsqu'elles sont prises dans l'intérêt de la politique étrangère et de la sécurité.

Italie

Les tribunaux italiens ont rendu deux décisions intéressantes appliquant la loi de blocage de l'UE.

Dans la première affaire, une société italienne contrôlée par des partenaires iraniens a été informée par sa banque que ses services bancaires seraient interrompus en raison de préoccupations concernant les sanctions américaines. Cependant, le tribunal a ordonné une injonction empêchant la banque de mettre fin à ses services, concluant que cela contreviendrait à l'article 5 de la loi de blocage de l'UE, qui interdit le respect dans l'UE de certaines sanctions américaines contre l'Iran.

Dans la deuxième affaire, une entreprise italienne avait un contrat d'approvisionnement avec une société iranienne, les paiements étant effectués par le biais d'une banque désignée sur les listes américaines. En réponse aux sanctions secondaires américaines, l'entité italienne de la banque avait décidé de geler les paiements. Le tribunal italien a constaté que la désignation américaine était inefficace dans l'UE, et a ordonné la libération des fonds.

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont été très actifs dans la mise en œuvre des sanctions et le contrôle des exportations en 2019.

Cinq individus ont été ajoutés à la Liste Nationale Néerlandaise des Sanctions, et une poignée de cas de violations des règles de contrôle des exportations ont été jugés par les tribunaux néerlandais.



En outre, la décision de justice la plus notable de cette année, rendue le 18 février 2019 dans la province sud du Limbourg, a condamné une entreprise néerlandaise, Euroturbine BV, pour avoir exporté illégalement entre 2008 et 2010 des pièces de turbine à gaz – considérées comme des articles à double usage – en Iran en sachant parfaitement que lesdits articles étaient destinés à l'Iran.

Euroturbine BV a été condamnée à une amende de 500 000 € et sa filiale basée à Bahreïn à une amende de 350 000 €. Le directeur de l'entreprise, un actionnaire indirect et deux employés, ont été condamnés à effectuer un service communautaire non rémunéré pour leur participation à ces opérations d'exportation illégale. Les peines de service communautaire non rémunérées ont varié entre 120 heures et 240 heures selon le niveau d'implication de chaque individu dans les transactions.

Les tribunaux néerlandais ont également rendu une décision intéressante sur l'application de la loi de blocage de l'UE dans le contexte des sanctions américaines contre Cuba. Les parties opposées dans cette affaire étaient une société néerlandaise, Exact B.V., et PAM International N.V. (PAM), basée à Curaçao, conformément à l'accord de distribution entre lequel PAM distribuait des logiciels fournis par Exact à des sociétés cubaines. Exact a mis fin à l'accord invoquant la force majeure, suite à son acquisition par une société d'investissement basée aux États-Unis. Le tribunal a ordonné à Exact de rétablir ses services, estimant que l'exposition d'Exact et de ses actionnaires au risque de sanctions américaines, du fait de la continuation de l'accord, constituait un risque qui lui incombait et qui ne pouvait pas être répercuté sur PAM. Le tribunal a également noté qu'Exact pouvait avoir enfreint la loi de blocage de l'UE en mettant fin à l'accord.

Enfin et surtout, les Pays-Bas sont l'un des six pays de l'UE ayant décidé de rejoindre INSTEX en 2019.

Royaume-Uni

(i) Mesures d'application de l'OFSI

Depuis avril 2017, le Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI), a le pouvoir de prendre des mesures coercitives sous la forme de sanctions administratives, comme alternative aux poursuites pénales. Cependant, OFSI n'ayant pas fait usage de ce pouvoir en 2017 ou 2018, un doute planait sur ses ambitions d'imposer des mesures coercitives.

En réponse, l'OFSI a expliqué qu'il considérait ne pouvoir utiliser ce pouvoir de sanction administrative que pour les infractions ayant eu lieu après avril 2017, ce qui expliquait son retard. Désormais, l'OFSI a mis en œuvre ce pouvoir et émis ses trois premières sanctions, à savoir:

- **Raphael's Bank** (21 janvier 2019) a enfreint le régime de sanctions financières contre l'Égypte en traitant des fonds (200 £) appartenant à une personne désignée. Elle a été condamnée à une amende de 5 000 £ (en lieu de 10 000 £ au motif que Raphael's Bank avait divulgué volontairement son erreur et avait coopéré dans l'enquête de l'OFSI) ;
- **Travelex (UK) Ltd** (8 mars 2019) a également été condamnée pour son rôle dans cette même transaction fautive. Cependant, l'amende a été fixée à 10 000 £, au motif que, contrairement à la Raphael's Bank, Travelex (UK) n'avait pas fait d'auto-divulgateion; et
- **Telia Carrier UK Ltd** (9 septembre 2019) a été condamnée à une amende de 146, 341 £ pour violation des sanctions contre la Syrie. L'avis de l'OFSI rapporte que Telia a « indirectement facilité les appels téléphoniques internationaux à SyriaTel », une entité désignée. Initialement, l'OFSI avait imposé une amende de 300 000 £, mais ce montant a été réduit après que Telia ait exercé son droit à un examen ministériel et fourni des précisions supplémentaires sur la nature des transactions, dont l'OFSI ne disposait pas au moment d'imposer l'amende initiale.

En Mars 2019, la Chambre des Communes (« House of Commons ») britannique a examiné les performances de l'OFSI depuis sa création, notant que « des exemples publics d'application seront nécessaires si l'OFSI doit être reconnu comme un moyen efficace de dissuasion ». L'OFSI prendra probablement cela comme un signal pour poursuivre ses mesures coercitives de manière plus agressive à l'avenir – peut-être pas à un niveau d'application comparable à celui de l'OFAC, mais probablement plus affirmé que ce qui est actuellement observé dans d'autres États membres de l'UE.

Au cours de l'automne, il a été fait état d'une amende imminente de 10 millions £ contre une banque internationale basée au Royaume-Uni (qui a également été condamnée par l'OFAC cette année pour violation des sanctions), bien qu'au moment

de la rédaction du présent rapport, aucune amende de ce type n'a été annoncée. De plus amples informations sur les activités de l'OFSI peuvent se trouver dans son Rapport annuel.⁴²

(ii) Influence de la réglementation britannique sur l'application de l'OFAC contre une entité britannique

Un autre développement notable en 2019 a été l'implication de la PRA (l'Autorité de Régulation Prudentielle, qui est l'autorité de régulation macro prudentielle du secteur financier du Royaume-Uni) relativement au montant de l'amende imposée par l'OFAC à la **British Arab Commercial Bank** pour violation des sanctions américaines. L'OFAC avait préliminairement conclu que l'amende serait de 228 millions de dollars, mais après consultation de la PRA, l'amende a été réduite à 4 millions de dollars, le reste étant « suspendu ». La nature précise de l'intervention de la PRA n'est pas connue, mais son intervention dans le règlement de ce différend doit être souligné, en ce sens qu'elle laisse entendre que l'OFAC pourrait consulter – et donnerait du poids à l'avis – les régulateurs prudents étrangers sur les mesures d'application coercitives, même lorsque ces mesures sont fondées uniquement sur le droit américain. Cette mesure coercitive de l'OFAC

doit également être mentionné car elle affiche la compétence exceptionnellement large de la juridiction américaine en matière de sanctions. Cela est intéressant pour les entités non américaines, en particulier les banques.

(iii) Décisions relatives à l'interprétation ou à l'application de sanctions

Deux décisions de justice concernant l'application des sanctions dans le cadre d'une activité commerciale présentent un intérêt pour 2019 et sont particulièrement remarquables:

a. [Lamesa Investments Limited v. Cynergy Bank Limited](#)⁴³

Cette affaire concerne le paiement d'intérêts au terme d'un accord de prêt régi par le droit anglais. En l'occurrence, Lamesa faisait partie d'un groupe détenu à 100% par Viktor Vekselberg, une personne spécialement désignée (SDN) par les autorités américaines. Par conséquent, Lamesa était devenue une « personne bloquée » de sorte que les « transactions financières importantes » avec Lamesa tombaient sous le coup des sanctions secondaires américaines. Cela signifiait que si Cynergy (une entité de l'UE ayant d'importantes

42 Rapport Annuel: Avril 2019 à Mars 2019.

43 [Lamesa Investments Ltd v. Cynergy Bank Ltd \[2019\] EWHC 1877 \(Comm\)](#).



activités et actifs aux États-Unis) payait ses intérêts dans le cadre de l'accord, la compagnie risquait d'être soumise aux sanctions secondaires américaines, affectant en particulier ses biens et activités aux États-Unis. L'impact de sanctions secondaires aurait été manifestement « ruineux » pour Cynergy. Par conséquent, Cynergy a cessé de verser les intérêts dans le cadre de l'accord, et a fait valoir que les sanctions secondaires constituaient des «dispositions légales impératives», dont le respect constituait une base légitime pour activer la clause de non-paiement dans le cadre de l'accord.

La Cour Suprême a estimé que l'accord de prêt permettait à l'emprunteur de retenir le versement des intérêts lorsqu'il risquait de se voir imposer des sanctions secondaires américaines: les termes «dispositions légales impératives» étaient suffisamment larges pour inclure les mesures de sanctions secondaires américaines. Cette décision fera l'objet d'un appel.

b. [Palladyne International Asset Management v. Upper Brook](#)⁴⁴

Cette affaire des îles Caïmans concernait l'interprétation du régime de sanctions Libyen.⁴⁵ Les lois sur les sanctions aux îles Caïmans sont élaborées par le gouvernement britannique (par le biais d'un décret sur les territoires d'outre-mer) et sont censées reproduire les sanctions britanniques (c'est-à-dire de l'UE) dans les territoires d'outre-mer britanniques.

La question clé était de savoir si l'exercice des droits de vote attachés aux actions gelées constituait une «utilisation» interdite de ces actions. En l'occurrence, les actions étaient détenues par la LIA (et des entités liées), qui avait utilisé son droit de vote pour révoquer les précédents administrateurs et en nommer de nouveaux, pour l'une de ses sociétés de gestion de portefeuille.

La Haute Cour et la Cour d'Appel des îles Caïmans ont toutes deux estimé que l'exercice du droit de vote ne constituait pas une utilisation 'interdite' des actions soumises au gel d'avoir. La cour a estimé qu'il fallait appliquer les restrictions en fonction de leur but. Dans ce cas-ci, le but était de préserver la valeur financière des actifs; le vote en faveur du changement d'administrateur ne portait pas atteinte à cet objectif. La cour a également rejeté un autre argument fondé sur le prétendu contournement des sanctions.

Les jugements des tribunaux des îles Caïmans ne sont pas contraignants pour les tribunaux britanniques, mais sont persuasifs.

44 [Palladyne Investment Asset Management \(PIAM\) v. Upper Brook \(A\) Ltd & Ors](#) (18 Novembre 2019) CICA Appeal No 5 de 2019.

45 [Libye \(Restrictive Measures\) \(Overseas Territories\) Order](#) 2011.

Les sanctions britanniques en dehors de l'UE après le Brexit

L'effet du Brexit sur les sanctions britanniques

Le Royaume-Uni applique actuellement les sanctions européennes et a d'ailleurs joué un rôle important dans l'élaboration de ces sanctions au cours des dernières années. Lorsque le Royaume-Uni quittera l'UE, il ne sera plus soumis à la législation européenne en matière de sanction et devra se doter d'une législation propre en la matière (afin de garantir une continuité dans l'imposition des restrictions telles qu'appliquées actuellement). Le Royaume-Uni ne donnera plus effet à la législation ou à la politique de l'UE en matière de sanctions, ni ne jouera un rôle officiel dans leur élaboration. Les sanctions britanniques, après avoir quitté le cadre de l'UE, seront de manière générale très similaire sur le fond aux sanctions européennes, mais il y aura des différences et l'existence de divergences sont à prévoir au fil du temps.

La Période de Transition

En supposant que soit adopté l'actuel Accord de Retrait entre le Royaume-Uni et l'UE, le Royaume-Uni quittera l'UE le 31 janvier 2020, et entrera dans une période de transition jusqu'à la fin 2020. Il est fort probable que les régimes de sanctions européens continueront à s'appliquer durant cette période, bien que, comme déjà mentionné, il puisse y avoir des divergences.

L'Accord de Retrait prévoit la possibilité de conclure, pendant la période de transition, un accord séparé sur la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), ce qui inclurait les sanctions. Si un tel accord est conclu, la législation européenne sur les sanctions cessera de s'appliquer au Royaume-Uni à compter de la date d'entrée en vigueur de cet accord. Par conséquent, la réglementation britannique sur les sanctions, décrite ci-dessous, entrera en vigueur à partir de cette date.

De plus, l'Accord de Retrait reconnaît que, pendant la période de transition, le Royaume-Uni peut décider de ne pas appliquer les Décisions de l'UE en matière

de politique et sécurité commune pour des raisons impérieuses et affichées de politique nationale, à condition que le Royaume-Uni ne prenne pas de mesures susceptibles d'entrer en conflit ou d'entraver l'action de l'UE fondée sur ces Décisions, et puisse être consulté concernant l'action extérieure de l'UE lorsqu'un besoin de coordination existe.

A cet égard, comme nous le mentionnons ci-dessous, le Royaume-Uni introduira éventuellement, durant la période de transition, un régime de sanctions pour les violations des droits de l'homme.

Législation sur les sanctions au Royaume-Uni après le Brexit

1. Cadre général et orientations sur les sanctions post-Brexit

La loi sur les sanctions et la lutte contre le blanchiment d'argent (SAML) a été adoptée en 2018. En 2019, le gouvernement a adopté un certain nombre d'instruments réglementaires (règlements) pour des régimes de sanction spécifique, dans le cadre du SAML, qui entreront en vigueur le jour où les sanctions européennes cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni a publié des règlements avec des notes explicatives et des orientations pour la plupart des régimes de sanctions actuellement en vigueur dans l'UE. L'OFSI a également publié une version post-Brexit de son Guide général sur les sanctions. Les régimes de sanctions européens n'ayant pas encore leur règlement propre, seront transposés en droit national en application du principe du droit européen conservé.

2. Principaux changements par rapport aux sanctions actuelles de l'UE

Bien qu'ils contiennent pour le moment des dispositions pratiquement identiques à celles des sanctions européennes, les règlements britanniques post-Brexit (et les orientations de l'OFSI qui y sont associées) contiennent un certain nombre de

différences. Elles sont trop nombreuses et trop détaillées pour être exposées dans leur intégralité, mais nous présentons ici quelques changements essentiels:

- Environ 97 % seulement des personnes désignées par l'UE sont susceptibles d'être désignées au Royaume-Uni, ce dernier ayant décidé que la petite proportion restante, ne répondait pas au seuil de preuve imposé par la SAMLA ou ne répondait pas aux critères applicables d'un programme de sanction particulier.
- Chaque Règlement sur les sanctions doit indiquer le(s) but(s) pour lequel/lesquels le Règlement est établi, ce qui pourrait être pertinent lors de contrôles judiciaires et lors d'allégations de contournement des sanctions.
- Les concepts de « propriété et de contrôle » sont plus clairement définis que dans le droit européen actuel, avec l'introduction d'autres concepts tels que celui des « personnes liées ».
- Il est prévu que des licences générales puissent être délivrées dans certaines circonstances.
- Création d'un nouveau motif d'octroi de licences générales pour les gels d'avoir pour « permettre de faire face à une situation extraordinaire ».
- Le partage d'information est autorisé entre le secrétaire d'État, le Trésor, la Recettes et Douanes (HM Revenue and Customs) et des tiers, notamment dans le but de faciliter l'exercice par une autorité étrangère, ou par une organisation internationale, des fonctions qui correspondent à celles prévues par les Règlements.

Il existe également un petit nombre de situations dans lesquelles le droit communautaire ne peut simplement pas être appliqué au Royaume-Uni. C'est le cas, par exemple, des sanctions russes, où les filiales britanniques des entités visées par une interdiction d'investissement ne seront plus exemptées des sanctions européennes contre ces entités, comme cela était le cas jusqu'à présent. De même, les filiales européennes de ces entités seront soumises aux sanctions britanniques. L'OFSI a produit des orientations supplémentaires spécifiques pour les sanctions russes après Brexit.

Au fil du temps, des divergences plus importantes pourraient émerger, notamment concernant le contenu des mesures.

Le Royaume-Uni a approuvé le Projet de Règlement sur la protection contre les effets de l'application extraterritoriale de la législation de pays tiers, qui transpose les effets de la loi de Blocage dans le droit britannique.

3. Nouvelles sanctions britanniques sur la violation des droits de l'homme (Magnitsky) pendant la Période de Transition

Le gouvernement a annoncé son intention d'introduire un régime de sanctions sur la violation des droits de l'homme (souvent connu sous le nom de « sanctions mondiales Magnitsky »). Il est probable que le gouvernement poursuive sur cette voie dès février 2020 (c'est-à-dire pendant la Période de Transition), plutôt que d'attendre de s'aligner sur la proposition prévue par l'UE (mentionnée plus haut dans cette rétrospective). Déjà, SAMLA permet d'imposer des sanctions telles que le gel des avoirs et l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE en cas de « violations flagrantes des droits de l'homme », de sorte qu'une telle mesure pourrait éventuellement être introduite relativement rapidement, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle législation.

Contrôles des exportations après la Période de Transition

La fin de la période de transition aura un impact sur le déroulement des contrôles des exportations britanniques (y compris, dans certains cas, les contrôles des exportations du Royaume-Uni ou de l'UE vers d'autres pays tiers). L'étendu de l'impact fera sûrement l'objet de négociations au cours de l'année, et nous feront une actualisation de la situation au cours de 2020.

Le gouvernement britannique a introduit une OGEL (Open General Export License), une autorisation générale d'exportation, permettant l'exportation de biens à double usage du Royaume-Uni vers l'UE, qui s'appliquera après la période de transition en l'absence de tout autre accord. De la même manière, l'UE a ajouté le Royaume-Uni à son autorisation générale d'exportation EU001, qui facilite l'exportation de biens à double usage à faible risque de l'UE vers certaines juridictions à faible risque.

La refonte proposée (la modernisation) du règlement de l'UE sur les biens à double usage (que nous avons déjà mentionné dans cette rétrospective) devrait être approuvée au cours de l'année 2020. Elle n'entrera

probablement pas en vigueur avant que le Royaume-Uni n'ait quitté le cadre juridique de l'UE. Auquel cas, il appartiendra donc au Royaume-Uni de décider à ce moment-là, de s'aligner ou non sur les changements opérés par l'UE.

Restrictions sur les investissements directs étrangers

Actuellement, le gouvernement britannique peut intervenir et examiner les investissements étrangers dans les entreprises britanniques (dont le chiffre d'affaires dépasse 1 million de livres sterling) dans le cadre des règles nationales de contrôle de concentrations, pour des raisons de sécurité nationale et, dans certains cas, pour d'autres considérations d'intérêt public telles que la stabilité financière et la pluralité des médias. Comme discuté dans cette rétrospective, l'UE a adopté un nouveau cadre pour l'examen des investissements directs étrangers, qui s'appliquera au Royaume-Uni à partir

du 11 octobre 2020, et ce jusqu'à la fin de la période de transition.

Bien que le Royaume-Uni peut renforcer sa réglementation en matière d'investissements directs étrangers tant qu'il est encore dans l'UE, le Brexit lui donnera probablement une plus grande liberté. Dans ce contexte, le gouvernement a annoncé en décembre 2019 qu'il introduirait un projet de loi sur la sécurité nationale et l'investissement (basé sur des propositions publiées dans un « livre blanc » de juillet 2018) qui permettrait au gouvernement de disposer de pouvoirs plus étendus pour examiner et intervenir dans les transactions commerciales (fusions et acquisitions) afin de protéger la sécurité nationale (et potentiellement d'autres préoccupations), tout en reconnaissant les droits et libertés des membres de l'OMC dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce de Service (AGCS) et ses obligations dans le cadre des traités bilatéraux d'investissements (TBI).

Key Contacts



Daren Allen
Partner
London
D+44 20 7246 7651
daren.allen@dentons.com



Samuel Berneman
Associate
Brussels
D +32 2 552 29 38
samuel.berneman@dentons.com



Isabel Fressynet
Associate
Brussels
D +32 25 52 2978
isabel.fressynet@dentons.com



Maria Krestiyanova
Senior Associate
Brussels
D +32 2 552 29 06
maria.krestiyanova@dentons.com



Roger Matthews
Partner
London
D +44 20 7246 7469
roger.matthews@dentons.com



Nadiya Nychay
Partner
Brussels
D +32 2 552 29 00
nadiya.nychay@dentons.com



Anastasia Stankova
Associate
London
D+44 20 7246 7456
anastasia.stankova@dentons.com



Nicoleta Tuominen
Counsel
Brussels
D +32 2 552 29 16
nicoleta.tuominen@dentons.com

ABOUT DENTONS

Dentons is the world's largest law firm, delivering quality and value to clients around the globe. Dentons is a leader on the Acritas Global Elite Brand Index, a BTI Client Service 30 Award winner and recognized by prominent business and legal publications for its innovations in client service, including founding Nextlaw Enterprise, Dentons' wholly owned subsidiary of innovation, advisory and technology operating units. Dentons' polycentric approach, commitment to inclusion and diversity and world-class talent challenge the status quo to advance client interests in the communities in which we live and work.

dentons.com