

Comment fonctionne le mécanisme des sanctions imposées par Bruxelles? Qui en tire les ficelles? Quelle est l'efficacité de ces mesures qui ciblent la Russie? Pour comprendre, «Le Figaro» est allé voir sur place.



PAR
Renaud Girard
Envoyé spécial à Bruxelles

D'avantage que les Américains, les Européens furent saisis de stupeur et d'effroi lorsque les forces russes envahirent l'Ukraine le 24 février 2022. La Russie était en effet un partenaire commercial majeur des Européens, alors que son commerce avec l'Amérique était négligeable. L'atteinte au droit international et à la sécurité de leur continent leur apparut telle qu'ils décidèrent, au mépris de leurs intérêts économiques, de sanctionner lourdement la Russie. Pas moins de quatorze «paquets» de sanctions en tous genres ont été pris contre elle à Bruxelles depuis cette date. Pour gérer cette guerre d'un genre nouveau – l'Europe occidentale ne sanctionna pas une seule fois l'Union soviétique pendant les quarante-cinq années de la guerre froide (1946-1991) –, s'est construite à Bruxelles toute une immense machinerie.

Le général en chef de cette guerre des sanctions existe en chair et en os. Nous l'avons rencontré. Ses armes ne sont pas des canons servis par des artilleurs, mais des ordinateurs commandés par des hauts fonctionnaires internationaux. Ses champs de bataille ne comportent pas de tranchées mais se situent sur la toile, où opèrent les banques et les sociétés de commerce internationales. Son QG n'est pas un bunker, mais un très vaste bureau bien clair, au sixième étage du rond-point Schuman à Bruxelles, protégé par un service de sécurité intraitable. C'est le haut représentant chargé de la Politique étrangère et de sécurité commune (Pesc), l'Espagnol Josep Borrell, qui exerce ce pouvoir. Après le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne, il est, en importance, le troisième personnage de l'Union européenne (UE). Il est aussi, de droit, vice-président de la Commission, dont il peut à loisir mobiliser les services. La Commission emploie quelque 32 400 personnes, dont les trois quarts jouissent d'un statut de fonctionnaire. La Pesc a été instituée par le traité de Maastricht (février 1992) et confirmée par le traité de Lisbonne (décembre 2007), lequel régît constitutionnellement le fonctionnement de l'UE.

«Les Russes se sont adaptés et sont passés maîtres dans l'art du contournement des sanctions. Mais nous allons prendre des mesures pour rendre ce contournement beaucoup plus dangereux pour les entreprises qui s'y risquent»

Josep Borrell Haut représentant chargé de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE

«Il est faux de dire que nos sanctions contre la Russie ne marchent pas, même si les apparences sont contre nous», déclare d'entrée de jeu Josep Borrell, dans son bon français, à l'accent guttural. Le FMI prévoit une croissance de 3,2% pour la Russie en 2024 et la patrie de Poutine parvient toujours à fabriquer chaque année ses deux sous-marins nucléaires. «Les Russes se sont adaptés et sont passés maîtres dans l'art du contournement des sanctions. Mais nous allons prendre des mesures pour rendre ce contournement beaucoup plus dangereux pour les entreprises qui s'y risquent», assure le haut représentant. De plus, il constate que la Russie a subi, à cause de la guerre et des sanctions, une considérable fuite de ses cerveaux dans les secteurs technologiques, et qu'à long terme son industrie en souffrira beaucoup.

En tant que mesure de politique étrangère, les sanctions contre un pays étranger sont décidées par le Conseil des ministres de l'UE à l'unanimité. Elles sont proposées par le haut représentant mais peuvent également l'être par les États membres eux-mêmes, lesquels disposent de services de renseignements capables de monter des dossiers. Les pays Baltes et la Pologne, qui s'estiment directement menacés par Moscou pour des raisons géographiques et historiques, ont été particulièrement actifs dans ce domaine. La procédure que suivent les sanctions européennes est aujourd'hui bien huilée. Une fois que le Conseil a pris, sur proposition du haut représentant, une décision de principe de sanctionner un



Josep Borrell, au Parlement européen, à Strasbourg, le 18 octobre 2023.

DPA/PICTURE ALLIANCE VIA GETTY IMAGES

Au cœur de la grande machine des sanctions de l'Union européenne

État étranger (dite décision Pesc), le haut représentant et la Commission présentent une proposition conjointe de règlement au Conseil.

Ces propositions sont d'abord soumises pour examen au groupe géographique ou thématique compétent, puis au groupe des conseillers pour les relations extérieures, dit Relax, qui s'occupe de toutes les questions juridiques, financières et institutionnelles de la Pesc. Puis elles sont transmises au Coreper (Comité des représentants permanents des États membres à Bruxelles), où se font en pratique les dernières négociations, avant que le Conseil les adopte, si aucun État membre ne vote contre. De tous les Vingt-Sept, la Hongrie est l'État membre le plus réticent à adopter de nouvelles sanctions contre la Russie.

À la différence des autres règlements ou directives, le Parlement européen n'est pas appelé à se prononcer en matière de Pesc. Il est simplement informé. En revanche, le secrétariat général du Conseil (3 200 employés dont 2 500 fonctionnaires) a auparavant effectué un gros travail de vérification de la légitimité et de la légalité des sanctions, car elles peuvent être attaquées, comme toutes les mesures restrictives décidées par le Conseil, devant le Tribu-

nal de l'UE. Le règlement définit les critères retenus pour l'application des sanctions. En l'espèce, ils peuvent être très larges. Il suffit d'être une personne, physique ou morale, «apportant un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie», ou «tirant avantage de ce gouvernement», pour être sanctionné. En tant qu'acte juridique d'application générale, le règlement est contraignant à l'égard de toute personne ou entité au sein de l'UE. Il a force de loi pour toutes les autorités publiques, les opérateurs économiques et les personnes privées en Europe. Personne n'y échappe et les dérogations sont très encadrées.

La décision du Conseil entre en vigueur dès sa publication au Journal officiel de l'UE. La décision Pesc et le règlement sont publiés en même temps afin d'accroître leur efficacité, ce qui est crucial dans les mesures de gel des avoirs. Le règlement européen qui permet de sanctionner des personnes physiques eu égard à la guerre russo-ukrainienne a un nom si long qu'on l'appelle simplement le règlement 269/2014. Comme le chiffre l'indique, les premières sanctions contre la Russie ont été prises par l'Union européenne en 2014, après l'annexion de la Crimée. À partir de 2022, le

Conseil a ajouté de très nombreuses sanctions au titre du règlement 269/2014 (pour les sanctions individuelles) ou du règlement 833/2014 (pour les sanctions sectorielles). Ces sanctions sont renouvelées tous les six mois. En raison de la règle de l'unanimité sur les décisions de politique étrangère, il suffirait qu'un seul des vingt-sept membres de l'UE (comme la Hongrie ou la Slovaquie) s'oppose au renouvellement des sanctions pour qu'elles soient abandonnées. Mais cela n'est jamais arrivé.

Il y a deux types de sanctions, les sanctions sectorielles et les sanctions individuelles. L'un des principaux secteurs de l'économie russe visés par les premières est évidemment celui de l'énergie. «Vous pouvez constater que nous n'avons pas été maximalistes, se félicite Borrell. Certes les importations européennes de pétrole et de gaz russes ont considérablement baissé, mais nous ne les avons pas entièrement supprimées, afin d'éviter une montée des prix au ciel.»

«L'Europe n'est pas la Corée du Nord, où être l'enfant d'un ennemi du peuple suffit pour être puni»

Gabriel Lansky Avocat

David O'Sullivan, l'envoyé spécial international pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE, estime que l'État russe a «400 milliards d'euros de moins à dépenser chaque année» du fait des sanctions européennes. Mais, disent les critiques, la Russie a réussi à écouler son gaz et son pétrole via la Chine et l'Inde. De surcroît, en Europe, le gaz russe a été en grande partie remplacé par l'importation de gaz de schiste américain, considéré comme écologiquement diabolique par les Européens avant 2022. Enfin, la cherté de l'énergie dans l'UE a rendu ses industries beaucoup moins compétitives par rapport aux industries américaines. En revanche, les sanctions technologiques européennes ont déjà un fort impact en Russie. Depuis décembre 2023, l'UE a interdit la fourniture à la Russie des logiciels de conception et de fabrication industrielles. Dans le transport aérien, beaucoup d'avions russes sont cloués au sol, faute de pièces détachées. Dans le domaine énergétique, les technologies européennes de forage horizontal vont faire cruellement défaut à la Russie. Il y a aussi les sanctions individuelles. Elles visent les personnalités russes qui participent à l'effort de guerre contre l'Ukraine, comme les chefs politiques, les chefs militaires, ou les dirigeants d'entreprises du complexe militaro-industriel. Elles gèlent leurs avoirs dans l'UE et leur interdisent de pénétrer sur le territoire de l'UE. Tous les députés de la Douma ayant voté pour la guerre sont sanctionnés, ainsi qu'un nombre significatif d'oligarques.

À l'égard des hommes d'affaires russes, le Conseil de l'UE a été critiqué pour sa politique de «taper dans le tas», sur la base d'informations n'émanant parfois que d'articles de presse. Le 10 avril 2024, le Tribunal a annulé les sanctions visant l'oligarque Mikhail Fridman, le fondateur de l'immense banque russe Alfa Bank. Le Tribunal a reproché au Conseil de n'avoir pas apporté la preuve que Fridman avait la moindre responsabilité dans l'agression de l'Ukraine ou dans l'actuelle poursuite de la guerre contre Kiev. Avoir été un ami de Poutine ou un pilier de l'économie russe dans le passé ne suffit pas à faire de vous un adversaire des «objectifs ou des valeurs de l'UE», passible de sanctions, ont estimé les juges européens.

Le Conseil est aussi critiqué pour manquer de considération à l'égard des décisions de justice. Le cas d'Alexander Pumpyanskiy est emblématique. Ce Russe, arrivé en Suisse à l'âge de 15 ans pour faire ses études, y est resté et a pris la nationalité suisse. Il a été mis sur la liste noire (ce qui l'empêche d'utiliser la moindre carte de crédit) car son père, Dimitri Pumpyanskiy, est le fondateur de TMK, le Vallourec russe, et qu'Alexander était membre de deux conseils d'administration du groupe. Dès le début de la guerre, le fils a démissionné de ses mandats. Le 29 novembre 2023, le Tribunal a déclaré que les sanctions imposées par le Conseil depuis septembre 2022 étaient illégales, et a ordonné d'enlever Alexander de la liste noire. Le Conseil a renoncé à faire appel, mais a replacé le jeune Russe sur la liste dans son paquet de sanctions de mars 2024, sous le motif de «lien familial proche engendrant bénéfice». «Que voulez-vous que je fasse?», s'insurge Alexander, que nous avons rencontré à Genève. Je ne reçois aucun argent de mon père et de Russie depuis belle lurette, mais je ne peux pas faire en sorte que je ne sois plus le fils de mon père!». Dit-il dans son français parfait. Qui plus est, les sanctions, qui avaient été décidées par le Conseil contre les parents d'Alexander, ont été annulées par le tribunal cette semaine. Quand nous avons demandé au Conseil en quoi les sanctions imposées à Alexander Pumpyanskiy pouvaient faire pression sur le Kremlin, nous n'avons pas obtenu de réponse car, nous a-t-on dit, l'affaire était «pendante devant le Tribunal».

Pour le grand avocat viennois Gabriel Lansky, spécialiste des sanctions, le Conseil est allé trop loin. «L'Europe n'est pas la Corée du Nord, où être l'enfant d'un ennemi du peuple suffit pour être puni», explique ce juriste réputé, proche du Parti social-démocrate d'Autriche. Un organe administratif qui, en raison des spécificités du traité de Lisbonne, détient également un pouvoir législatif, ne devrait pas s'acharner contre le même homme sous des motifs très peu différents, en foulant aux pieds une décision de justice. Cela enfreint le principe de séparation des pouvoirs.» À raison, les hauts fonctionnaires du Conseil sont fiers de servir un État de droit, ce que n'est pas la Russie. Les États membres, le haut représentant, les fonctionnaires européens à leur service devraient donc se montrer extrêmement scrupuleux quand ils proposent au Conseil des mesures «restrictives» contre telle ou telle famille. Car ces sanctions fonctionnent – de facto sinon de jure – comme de véritables peines. ■