



DÉCISION (PESC) 2024/577 DU CONSEIL
du 12 février 2024

modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 29,

vu la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 31 juillet 2014, le Conseil a adopté la décision 2014/512/PESC ⁽¹⁾.
- (2) Le 24 février 2022, le président de la Fédération de Russie a annoncé une opération militaire en Ukraine et les forces armées russes ont lancé une attaque non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine. Cette agression militaire constitue une violation flagrante de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine, ainsi qu'une violation de l'interdiction du recours à la force consacrée par l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies, qui est une règle impérative du droit international, et des autres principes de la charte des Nations unies.
- (3) Dans sa résolution ES-11/1, adoptée le 2 mars 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a déploré dans les termes les plus vifs l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine en violation de l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies. Dans sa résolution ES-11/4, adoptée le 12 octobre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies, prenant note de la déclaration du secrétaire général du 29 septembre 2022, dans laquelle celui-ci a rappelé que toute annexion du territoire d'un État par un autre État résultant de l'emploi ou de la menace de l'emploi de la force était une violation des principes consacrés par la charte et le droit international, a condamné l'organisation par la Fédération de Russie de soi-disant référendums illégaux dans des régions situées à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine et la tentative d'annexion illégale des régions ukrainiennes de Louhansk, de Donetsk, de Kherson et de Zaporijjia qui a suivi.
- (4) Dans sa résolution A/RES/ES-11/5 du 15 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies s'est déclarée très préoccupée par les pertes en vies humaines, les déplacements de civils, la destruction d'infrastructures et de ressources naturelles, la perte de biens publics et privés et le désastre économique causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et a considéré que la Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, y compris de l'agression commise contre ce pays en violation de la charte des Nations unies, ainsi que de toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et qu'elle doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits.
- (5) Dans sa résolution A/ES-11/L.7 du 23 février 2023, l'Assemblée générale des Nations unies a également demandé aux parties au conflit armé de respecter pleinement les obligations qui leur incombent en vertu du droit humanitaire international et appelé à la cessation immédiate des attaques contre les infrastructures critiques de l'Ukraine et de toute attaque délibérée contre des biens civils, notamment des résidences, des établissements scolaires et des hôpitaux.
- (6) Dans son ordonnance contraignante du 16 mars 2022 sur les allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), la Cour internationale de justice (CIJ) a considéré (au point 60 de l'ordonnance) que l'Ukraine a un droit plausible de ne pas faire l'objet d'opérations militaires par la Fédération de Russie et (au point 74 de ladite ordonnance) que ce droit est d'une nature telle qu'un préjudice qui lui serait porté pourrait se révéler irréparable. Elle a ajouté que toute opération militaire, en particulier de l'envergure de celle menée par la Fédération de Russie sur le territoire ukrainien, cause inévitablement des pertes en vies humaines, des atteintes à l'intégrité physique et mentale, et des dommages aux biens et à l'environnement ⁽²⁾. La CIJ a ordonné à la Fédération de Russie de suspendre les opérations militaires commencées le 24 février 2022 sur le territoire ukrainien.

⁽¹⁾ Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 229 du 31.7.2014, p. 13).

⁽²⁾ CIJ, ordonnance du 16 mars 2022 sur les allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie), point 74.

- (7) Dans ses conclusions des 14 et 15 décembre 2023, le Conseil européen condamne à nouveau résolument la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui constitue une violation manifeste de la charte des Nations unies, et il réaffirme le soutien inébranlable de l'Union européenne à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, ainsi qu'à son droit naturel de légitime défense contre l'agression menée par la Russie.
- (8) Conformément aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, ce soutien inclut également l'assistance aux populations, aux pays et aux régions confrontés à des catastrophes d'origine humaine, comme celle infligée à l'Ukraine et sa population par la guerre d'agression menée par la Russie.
- (9) Compte tenu de la gravité de la situation et en réaction à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et tant que les actions illégales de la Fédération de Russie continuent de violer les règles impératives du droit international, y compris, notamment l'interdiction du recours à la force consacrée par l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies, ou du droit humanitaire international, il convient de maintenir en vigueur toutes les mesures imposées par l'Union. Il convient également de prendre des mesures exceptionnelles supplémentaires visant à soutenir l'Ukraine ainsi que son redressement et sa reconstruction, conformément aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, et en particulier à consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international, y compris le droit international humanitaire, la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale et la protection de la population civile, ainsi qu'à aider les populations confrontées à des catastrophes d'origine humaine.
- (10) Le 28 février 2022, le Conseil a adopté sa décision (PESC) 2022/335 ⁽³⁾ modifiant la décision 2014/512/PESC pour interdire toutes transactions liées à la gestion des réserves et des avoirs de la Banque centrale de Russie, y compris les transactions avec toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie. Le 9 mars 2022, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2022/395 ⁽⁴⁾ pour inclure pareille interdiction en ce qui concerne le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe). L'interdiction est établie à l'article 1^{er} bis, paragraphe 4, de la décision 2014/512/PESC et est reflétée à l'article 5 bis, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil ⁽⁵⁾. En conséquence de cette interdiction, les avoirs pertinents détenus par des établissements financiers dans les États membres sont «immobilisés».
- (11) Comme souligné dans les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023, des progrès décisifs sont nécessaires, en coordination avec les partenaires, en ce qui concerne la manière dont toute recette exceptionnelle détenue par des entités privées et provenant directement d'avoirs russes immobilisés pourrait être affectée au soutien de l'Ukraine, de son rétablissement et de sa reconstruction, conformément aux obligations contractuelles applicables, et dans le respect du droit de l'Union et du droit international. Dans ses conclusions, le Conseil européen demande au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «haut représentant») et à la Commission d'accélérer les travaux en vue de présenter des propositions.
- (12) En ce qui concerne la coordination avec les partenaires, les dirigeants du G7 ont réaffirmé, dans leur déclaration du 6 décembre 2023, que des progrès importants doivent être réalisés pour orienter les recettes extraordinaires détenues par des entités privées découlant directement des avoirs souverains immobilisés de la Russie au profit de l'Ukraine, dans le respect des obligations contractuelles et de la législation applicables.
- (13) Dans ce contexte, il convient de fournir des précisions en ce qui concerne l'interdiction des transactions liées à la gestion des réserves et des avoirs de la Banque centrale de, ainsi que d'introduire de nouvelles mesures.

⁽³⁾ Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 57 du 28.2.2022, p. 4).

⁽⁴⁾ Décision (PESC) 2022/395 du Conseil du 9 mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 81 du 9.3.2022, p. 8).

⁽⁵⁾ Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 229 du 31.7.2014, p. 1).

- (14) Il y a lieu notamment de préciser que les opérations de gestion de bilan liées aux avoirs et aux réserves de la Banque centrale de Russie, ou liées aux avoirs et réserves de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), ne relèvent pas de l'interdiction des transactions qui s'applique depuis le 28 février 2022. Les opérations de gestion de bilan qui restent autorisées ont notamment trait au réinvestissement des soldes de trésorerie, qui s'accumulent en raison de l'immobilisation des coupons ou des dividendes, ainsi que les remboursements de capital et les dépôts arrivant à échéance, dans le respect d'une politique d'investissement prudente, conformément aux exigences réglementaires applicables.
- (15) Il convient que les autres transactions, notamment les transferts directs ou indirects à la Banque centrale de Russie, ou à toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), demeurent interdites.
- (16) L'interdiction de ces autres transactions entraîne une accumulation extraordinaire et inattendue de soldes de trésorerie au bilan des dépositaires centraux de titres au sens du règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil ^(*), qui occupent une position clé dans le règlement et la tenue centralisée des instruments financiers dans l'Union. Cette accumulation est due à l'immobilisation des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie, ou de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), du fait que tout paiement de principal et d'intérêts, de coupons, de dividendes et d'autres revenus sur titres à la Banque centrale de Russie et à ces personnes morales, entités ou organismes est interdit.
- (17) Les dépositaires centraux de titres se trouvent dans une situation spécifique, qui est différente de celle des autres établissements financiers parce que les soldes de trésorerie des dépositaires centraux de titres ou de leurs clients sont généralement transférés hors des dépositaires centraux de titres avant la fin de la journée et ne rapportent aucune rémunération pour leurs clients. Ces soldes de trésorerie détenus par les dépositaires centraux de titres en ce qui concerne les avoirs de la Banque centrale de Russie, ou ceux de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), qui s'accumulent en raison des mesures restrictives, doivent par la suite être gérés prudemment par les dépositaires centraux de titres. Cela entraîne la création de recettes inattendues et exceptionnelles.
- (18) Les recettes inattendues et exceptionnelles couvertes par la présente décision ne doivent pas être mises à la disposition de la Banque centrale de Russie en vertu des règles applicables, même après la levée de l'interdiction qui frappe les transactions. Elles ne constituent donc pas des avoirs souverains. Pour cette raison, les règles protégeant les avoirs souverains ne sont pas applicables à ces recettes.
- (19) En outre, comme ces recettes inattendues et exceptionnelles sont nécessairement le résultat de la mise en œuvre des mesures restrictives, notamment l'interdiction établie à l'article 1^{er} bis, paragraphe 4, de la décision 2014/512/PESC et à l'article 5 bis, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 833/2014, les dépositaires centraux de titres ne peuvent s'attendre à obtenir un bénéfice économique indu et involontaire de ces mesures. Sur la base de la volonté légitime de poursuivre les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, en particulier la consolidation et le soutien de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme et des principes du droit international, y compris le droit humanitaire international, la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale, et la protection des populations civiles ainsi que l'aide aux populations confrontées à des catastrophes d'origine humaine, il est donc approprié et nécessaire de veiller à ce que les bénéfices inattendus et exceptionnels des dépositaires centraux de titres, qui s'accumuleront entre le moment de l'entrée en vigueur de la présente décision et le moment où les mesures restrictives temporaires concernant les avoirs et les réserves de la Banque centrale de Russie seront levées, profitent à l'Ukraine. De plus, les mesures prévues par la présente décision évitent l'imposition d'une charge excessive pour les dépositaires centraux de titres. Les mesures respectent donc pleinement les droits et libertés fondamentaux reconnus par la charte des droits fondamentaux, en particulier ses articles 17 et 52, dans la mesure où elles sont justifiées et proportionnées aux objectifs poursuivis.

(*) Règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (JO L 257 du 28.8.2014, p. 1).

- (20) Il convient dès lors d'introduire des mesures supplémentaires concernant ces recettes inattendues et exceptionnelles et ces bénéfices nets, dans le plein respect du droit international et du droit de l'Union. Conformément au principe de sécurité juridique, ces mesures supplémentaires devraient s'appliquer à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente décision. L'objectif des mesures supplémentaires devrait être de soutenir en définitive l'Ukraine ainsi que son redressement et sa reconstruction, en particulier par l'intermédiaire de la future facilité pour l'Ukraine proposée par la Commission ⁽⁷⁾, conformément à ses objectifs et à ceux de la décision 2014/512/PESC, et dans le respect de l'objectif des mesures restrictives et des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, y compris, notamment, l'objectif de préserver la paix, de prévenir les conflits, de renforcer la sécurité internationale et de protéger les populations civiles, ainsi que d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes d'origine humaine, comme celles imposées à l'Ukraine et sa population par la guerre d'agression menée par la Russie.
- (21) L'imposition de telles mesures supplémentaires aux dépositaires centraux de titres détenant de très faibles montants d'avoirs et de réserves de la Banque centrale de Russie, ou de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), ne serait pas justifiée. Cela créerait une charge administrative disproportionnée pour ces dépositaires centraux de titres, compte tenu des très faibles montants qui pourraient être perçus. Les mesures supplémentaires ne devraient donc s'appliquer qu'aux dépositaires centraux de titres détenant de telles réserves et de tels avoirs d'une valeur totale supérieure à 1 million d'EUR.
- (22) Dans un premier temps, ces dépositaires centraux de titres devraient comptabiliser et gérer les soldes de trésorerie exceptionnels qui s'accumulent en raison de l'immobilisation des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie, distinctement de leurs autres activités et devraient aussi tenir les recettes générées à part.
- (23) Il devrait également être interdit aux dépositaires centraux de titres de céder leurs bénéfices nets qui en résultent, tels que déterminés conformément au droit national, après déduction de l'impôt sur les sociétés dans le cadre du régime général de l'État membre concerné, que ce soit par voie de distribution sous forme de dividendes ou de quelque forme que ce soit au profit des actionnaires ou d'un tiers, quel qu'il soit. Jusqu'à la décision du Conseil visée au considérant 24, compte tenu des risques et des coûts liés à la détention d'avoirs et de réserves de la Banque centrale de Russie, chaque dépositaire central de titres peut demander à son autorité de surveillance d'autoriser la libération d'une partie de ces bénéfices nets en vue de se conformer aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de gestion des risques.
- (24) Dans un second temps, le Conseil devrait être en mesure de décider de la manière dont ces bénéfices nets devraient être dirigés pour soutenir l'Ukraine ainsi que son redressement et sa reconstruction, conformément aux obligations contractuelles applicables et dans le respect du droit international et du droit de l'Union, en coordination avec les partenaires. Dans ce contexte, le Conseil devrait également décider du montant des bénéfices nets que les dépositaires centraux de titres devraient pouvoir conserver provisoirement en vue de se conformer aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de gestion des risques et compte tenu des risques et des coûts liés à la détention d'avoirs et de réserves de la Banque centrale de Russie. À cet effet, le haut représentant devrait faire une proposition en temps utile en vue d'accompagner les mesures prises par l'Union pour soutenir l'Ukraine. Lors de l'élaboration de cette proposition, il est attendu du haut représentant qu'il consulte les parties prenantes pertinentes et en particulier la Banque centrale européenne.
- (25) Une nouvelle action de l'Union est nécessaire pour mettre en œuvre certaines mesures.
- (26) Il y a donc lieu de modifier la décision 2014/512/PESC en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 1^{er} bis de la décision 2014/512/PESC, les paragraphes suivants sont ajoutés:

«7. Le paragraphe 4 ne s'applique pas aux opérations de gestion de bilan liées aux avoirs et aux réserves de la Banque centrale de Russie, ou liées aux avoirs et aux réserves de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), réalisées le 28 février 2022 ou après.

⁽⁷⁾ Procédure législative 2023/0200/COD: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour l'Ukraine. Les détails de la procédure sont disponibles à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52023PC0338>.

8. À compter du 15 février 2024 et tant que les mesures restrictives énoncées au paragraphe 4 sont maintenues, les dépositaires centraux de titres au sens du règlement (UE) n° 909/2014 qui détiennent des avoirs et des réserves visés au paragraphe 4 du présent article d'une valeur totale supérieure à 1 million d'EUR appliquent les règles suivantes en ce qui concerne les soldes de trésorerie qui s'accumulent exclusivement du fait des mesures restrictives:

- a) lesdits soldes de trésorerie sont comptabilisés séparément;
- b) les recettes provenant des soldes de trésorerie visés au point a) à partir du 15 février 2024 ou générées par ceux-ci sont enregistrées séparément dans les comptes financiers des dépositaires centraux de titres;
- c) les bénéfices nets déterminés pour les recettes visées au point b) conformément au droit national, y compris en déduisant toutes les dépenses pertinentes liées à la mise en œuvre ou résultant de la gestion des avoirs immobilisés et de la gestion des risques associés aux avoirs immobilisés, et après déduction de l'impôt sur les sociétés en vertu du régime général de l'État membre concerné, ne peuvent être cédés par voie de distribution sous forme de dividendes ou sous quelque forme que ce soit aux actionnaires ou aux tiers tant que le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base des articles 29 et 30 du traité sur l'Union européenne, n'a pas décidé d'un éventuel établissement d'une contribution financière au budget de l'Union qui sera perçue sur ces bénéfices nets pour soutenir l'Ukraine ainsi que son redressement et sa reconstruction, ainsi que des modalités d'une telle contribution, dans le respect des obligations contractuelles applicables, et conformément au droit international et au droit de l'Union. Dans ce contexte, le Conseil décide également du montant que les dépositaires centraux de titres peuvent conserver provisoirement en plus de se conformer aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de gestion des risques, sans préjudice du respect par les dépositaires centraux de titres concernés des règles prévues par les actes juridiques de l'Union régissant le régime de surveillance à l'égard de ces établissements ou établies en vertu desdits actes;
- d) tant que la décision du Conseil visée au point c) n'a pas été adoptée, chaque dépositaire central de titres peut demander à son autorité de surveillance d'autoriser des libérations pour une partie des bénéfices nets visés au point c) en vue de se conformer aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de gestion des risques. Les États membres concernés notifient préalablement à la Commission toute autorisation accordée.».

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 12 février 2024.

Par le Conseil
La présidente
H. LAHBIB