RAPPORT SPÉCIAL 30/2026 **FR**

Sanctions commerciales de l'UE à l'encontre de la Fédération de Russie

De solides efforts de coordination, mais un impact limité par une mise en œuvre encore inégale



CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 23 | Principaux messages 01

01 - 10 | Pourquoi ce thème est-il important?

11 - 23 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

24 - 112 | Nos observations en détail 02

24 - 35 | La Commission a mis en place d'importants outils de coordination pour favoriser la mise en œuvre efficace des sanctions commerciales

25 - 30 | Le cadre de coordination de la Commission au niveau de l'UE aide à mettre en œuvre des sanctions

31 - 35 | La Commission est régulièrement en contact avec les pays tiers par la voie diplomatique et au travers d'autres mécanismes de coopération

36 - 56 | Les sanctions commerciales et les mesures anticontournement ont permis de réduire considérablement les échanges entre l'UE et la Russie

37 - 42 | Les échanges commerciaux entre l'UE et la Russie ont fortement diminué, sans pour autant disparaître

43 - 46 | Les sanctions de l'UE ont permis de mettre un terme à la quasi-totalité des exportations directes des biens les plus utiles à l'industrie militaire russe, mais le contournement demeure un problème

47 - 56 | L'Union a mis en place un ensemble de mesures destinées à prévenir le contournement des sanctions, avec des résultats variables

57 - 64 | Les ambiguïtés et les incohérences du cadre juridique de l'UE peuvent nuire à la mise en œuvre uniforme des sanctions

65 - 79 | **La diversité des pratiques nationales en matière d'application des sanctions commerciales de l'UE ouvre la voie à la recherche de la juridiction la plus favorable (*forum shopping*)**

67 - 73 | La recherche de la juridiction la plus favorable demeure l'un des principaux risques pour la mise en œuvre effective des sanctions commerciales de l'UE

74 - 75 | Les différences de capacités administratives entre les États membres influent également sur la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE

76 - 79 | Plusieurs initiatives visent à remédier au manque d'uniformité dans la mise en œuvre des sanctions

80 - 97 | **Les orientations de la Commission sont exhaustives, mais pas juridiquement contraignantes, et les systèmes d'information ne sont pas utilisés de la même manière dans tous les États membres**

81 - 87 | Les orientations de la Commission sur la mise en œuvre des sanctions couvrent un large éventail de questions, mais il y a encore des lacunes

88 - 97 | La Commission a mis en place des systèmes d'échange d'informations, mais ceux-ci ne sont pas pleinement exploités

98 - 112 | **La Commission axe son suivi de l'application des sanctions commerciales de l'UE sur leurs effets sur l'économie russe et les flux commerciaux, mais pas sur leur incidence au sein de l'Union**

100 - 106 | La Commission assure un suivi régulier de la mise en œuvre des sanctions, mais la collecte des données est répartie entre plusieurs services

107 - 109 | L'absence de critères clairement définis limite l'évaluation, par la Commission, des effets économiques des sanctions commerciales de l'UE

110 - 112 | Les analyses de la Commission servent de base à l'élaboration des nouveaux trains de sanctions, même si les décisions restent guidées par des considérations politiques

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Principales instances de l'UE intervenant dans la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE

Annexe III – Problèmes relevés concernant certains termes clés du cadre juridique

Annexe IV – Domaines dans lesquels les orientations de la Commission gagneraient à être davantage étoffées ou clarifiées

Annexe V – Visites dans les États membres effectuées par la DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (FISMA) pour surveiller la mise en œuvre des sanctions commerciales

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

Calendrier

L'équipe d'audit

01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 L'un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne est de rendre impossible la poursuite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. À cette fin, l'UE a recours à des mesures restrictives (également appelées «sanctions») pour faire pression sur la Fédération de Russie et sur les acteurs de pays tiers qui soutiennent cette guerre (tels que la Biélorussie, l'Iran ou la Corée du Nord), et ainsi réduire la capacité de la Russie à poursuivre la guerre contre l'Ukraine.

02 Les sanctions commerciales de l'UE visent plus particulièrement à entraver le développement du secteur russe de la défense et de la sécurité en limitant son accès aux biens que la Russie utilise dans sa guerre contre l'Ukraine ainsi qu'à ceux qui revêtent une importance stratégique pour ses systèmes militaires. Elles ont également pour but d'affaiblir, à moyen terme, les capacités industrielles de la Russie en restreignant l'accès aux technologies essentielles et en la privant de recettes importantes par son éviction des marchés européens.

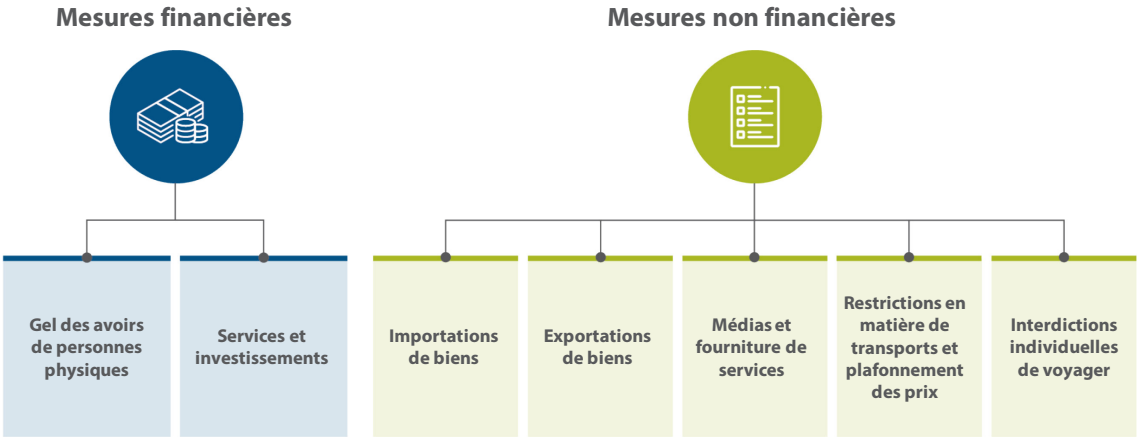
03 Les sanctions de l'UE, y compris les sanctions commerciales, s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, tout en étant mises en œuvre par les États membres suivant les dispositions de la politique commerciale et de l'union douanière de l'UE. Les sanctions commerciales s'appuient donc principalement sur des instruments et des systèmes conçus pour les autorités douanières, qu'elles utilisent pour atteindre des objectifs de politique étrangère.

04 Du fait de leur caractère transversal, elles nécessitent une coordination complexe entre les institutions de l'UE et les États membres. Les sanctions commerciales de l'UE sont adoptées à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne. Les travaux préparatoires, y compris l'élaboration des propositions juridiques de sanctions, sont toutefois menés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en coopération avec la Commission. Cette dernière est chargée de mettre en place le cadre général de coordination. Elle fournit des orientations aux États membres et établit des mécanismes d'échange d'informations destinés à les aider à appliquer les sanctions. Enfin, elle en surveille et en évalue l'efficacité.

05 Entre février 2022, date à laquelle la Russie a lancé son invasion à grande échelle de l'Ukraine, et août 2026, l'UE a progressivement adopté 21 trains de sanctions à l'encontre du pays agresseur. Les sanctions s'appliquent pour une durée limitée, généralement comprise entre six et douze mois. Les actes juridiques correspondants doivent donc être renouvelés périodiquement afin de proroger leur validité. Les trains de sanctions successifs ont modifié les mesures existantes et en ont aussi introduit de nouvelles, de manière à tenir compte de l'évolution de la situation politique mais également des tentatives de contournement menées par la Russie.

06 Les trains de sanctions adoptés après 2022 sont venus s'ajouter aux sanctions déjà en vigueur depuis 2014. Depuis leur introduction, leur champ d'application a considérablement évolué: elles constituent à ce jour les mesures restrictives les plus complètes et les plus étendues jamais adoptées par l'Union européenne. Une vue d'ensemble des différents trains de sanctions imposés à la Russie depuis février 2022 est disponible sur les sites internet de la Commission et du Conseil. Ces sanctions couvrent un large éventail de mesures financières et non financières, dont des mesures commerciales (***figure 1*** et ***annexe I***).

Figure 1 | Vue d'ensemble des mesures restrictives prises par l'UE à l'encontre de la Russie



Source: Cour des comptes européenne.

07 Notre audit visait à déterminer si la Commission avait efficacement soutenu et suivi la mise en œuvre, par les États membres, des sanctions commerciales de l'UE à l'encontre de la Russie. Dans ce contexte, nous n'avons pas évalué les travaux du SEAE ni ceux du Conseil, même si nous y faisons référence en tant qu'éléments du cadre dans lequel la Commission exerce ses activités. Nous avons centré notre attention sur les sanctions applicables aux biens échangés (à l'exclusion de l'énergie), plutôt que sur les sanctions financières ou celles relatives aux services ou sur d'autres mesures restrictives (telles que les interdictions de voyager).

08 Notre audit a couvert la période allant de février 2022 à la fin de l'année 2025. Lorsque cela était pertinent, les évolutions plus récentes des sanctions ont été prises en considération afin de fournir des éléments de contexte et de donner aux informations présentées un caractère plus actuel. Nous avons examiné en particulier:

- si la Commission avait assuré une coordination efficace de ses actions liées aux sanctions commerciales avec les autres institutions de l'UE, les États membres et les pays tiers, ainsi qu'au sein de ses propres services;
- s'il était démontré que les sanctions commerciales avaient modifié le volume et la structure des échanges entre l'UE et la Russie, et si des mesures spécifiques avaient été prises pour en empêcher le contournement;
- si la législation applicable aux sanctions commerciales était claire et non équivoque;
- si les sanctions commerciales à l'encontre de la Russie étaient appliquées de manière cohérente dans l'ensemble des États membres et si la Commission avait assuré le suivi des problèmes constatés;

- si les orientations fournies par la Commission aux États membres avaient contribué à une mise en œuvre plus harmonisée et cohérente des sanctions commerciales dans l'ensemble de l'Union et dans quelle mesure les outils d'échange d'informations avaient été utilisés efficacement à cet égard;

- si la Commission avait surveillé l'efficacité des sanctions commerciales et évalué leur impact sur les économies russe et européenne, et si elle l'avait fait en temps utile et sur la base des meilleures données disponibles.

09 Nos travaux d'audit ont comporté une analyse approfondie des activités de soutien et de suivi menées par la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions commerciales, sur la base de questionnaires ainsi que de diverses sources documentaires publiques et internes. Nous avons examiné les flux commerciaux entre l'UE et la Russie à partir de données reçues de la Commission et de sources publiques. En outre, nous nous sommes entretenus avec des représentants de différents services de la Commission et du SEAE. Lors des visites d'information effectuées dans cinq États membres, nous avons également mené des entretiens avec des représentants des autorités nationales compétentes. Nous avons également effectué une mission d'information au Royaume-Uni. Des experts des relations commerciales entre l'UE et la Russie ainsi que du domaine douanier ont confirmé la validité de nos constatations après avoir examiné une version préliminaire du présent rapport. L'***annexe I*** fournit des informations plus détaillées sur notre approche d'audit.

10 Notre audit a mis en évidence plusieurs domaines dans lesquels la Commission pourrait améliorer la façon dont elle soutient et surveille la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE. Les recommandations formulées visent à remédier aux insuffisances systémiques constatées, notamment celles concernant les ambiguïtés juridiques et l'application inégale des sanctions par les États membres, ainsi qu'aux lacunes relevées dans les orientations et les activités de suivi de la Commission. En corrigeant ces faiblesses, la Commission pourrait également contribuer à renforcer la conception et la mise en œuvre de futures sanctions.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

11 Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Commission a déployé des efforts considérables pour coordonner la mise en œuvre, par les États membres, des sanctions commerciales de l'UE et qu'elle a mis au point un large éventail d'outils analytiques destinés à étayer ses décisions. Les sanctions commerciales appliquées depuis 2022 ont considérablement contribué à réduire les échanges de biens entre l'UE et la Russie, en particulier pour ceux ayant la plus grande incidence sur les capacités militaires de ce pays. Par ailleurs, des mesures anticontournement spécifiques ont été mises en place afin de limiter les exportations de biens européens vers la Russie par l'intermédiaire de pays tiers. Toutefois, quatre ans après le début de l'invasion, l'ambiguïté du cadre juridique, la diversité des pratiques nationales, l'utilisation inégale des outils d'échange d'informations par les États membres ainsi que les lacunes en matière de suivi par la Commission continuent de nuire à la mise en œuvre uniforme et efficace des sanctions commerciales de l'UE.

La Commission a mis en place d'importants outils de coordination pour soutenir la mise en œuvre efficace des sanctions commerciales

12 Depuis 2022, la Commission a déployé des efforts importants pour coordonner la mise en œuvre des sanctions commerciales, tant en interne qu'avec ses partenaires au sein des autres institutions de l'UE et des autorités des États membres (ministères, administrations douanières et services répressifs). Afin d'améliorer la coordination avec les pays tiers, la Commission a nommé un envoyé spécial international chargé de la mise en œuvre des sanctions de l'UE. Celui-ci préside également le forum des coordonnateurs des sanctions. La Commission veille à la bonne application du cadre de sanctions et joue un rôle actif dans sa coordination (points ***25*** à ***26*** et ***31*** à ***35***).

13 La coordination assurée par la Commission avec les États membres, à laquelle le cadre de coopération du Conseil fait pendant, repose sur 11 groupes de travail permanents (sans lien particulier avec les sanctions) et trois groupes de travail spécifiquement consacrés aux sanctions (***annexe II***). L'architecture générale de ce dispositif de coordination reflète la complexité des sanctions qui s'appliquent à plusieurs domaines d'action. Toutefois, la fragmentation des compétences, le nombre élevé de groupes de travail ainsi que les chevauchements (généralement justifiés) au niveau de leurs responsabilités créent une charge administrative importante pour les États membres et pour la Commission elle-même (points ***27*** à ***30***).

Les sanctions commerciales et les mesures anticontournement ont contribué à une forte réduction des échanges entre l'UE et la Russie

14 Depuis l'extension des sanctions commerciales à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine en 2022, les échanges commerciaux entre l'UE et la Russie ont fortement diminué. La Commission estimait qu'en juillet 2026, l'incidence économique totale des restrictions à l'exportation et des interdictions frappant certains biens et technologies atteignait 49 milliards d'euros, soit 56 % des exportations de l'UE vers la Russie avant 2022. L'incidence sur les importations était évaluée à quelque 110 milliards d'euros, soit 75 % des importations en provenance de Russie avant la guerre. Les échanges de biens critiques et de biens hautement prioritaires, y compris les biens à double usage, ont pratiquement cessé depuis 2023. Dans une certaine mesure, la Russie est parvenue à remplacer les échanges avec l'UE faisant l'objet de sanctions en commerçant davantage avec des pays tiers, en particulier la Chine, bien que les importations lui coûtent à présent plus cher. Entretemps, la Russie est devenue une économie de guerre: l'augmentation considérable des dépenses militaires a eu des répercussions sur les autres secteurs de l'économie (points ***36*** à ***42***).

15 Si les sanctions ont eu une incidence considérable sur les échanges commerciaux, la Russie a cherché à contourner celles de l'UE en réorientant les flux commerciaux (notamment pour les biens à double usage, les biens destinés au champ de bataille et les biens technologiques de pointe) par l'intermédiaire de pays tiers. En réaction, le Conseil a adopté des mesures anticontournement spécifiques. La Commission a renforcé ses activités de suivi, tandis que l'envoyé spécial international chargé de la mise en œuvre des sanctions mène des actions de sensibilisation dans les pays tiers. Ensemble, ces instruments ont contribué à une diminution progressive des échanges entre la Russie et plusieurs pays tiers susceptibles d'être utilisés pour contourner les sanctions commerciales. Nous avons toutefois relevé que tous les instruments existants n'avaient pas la même efficacité pour lutter contre le contournement, entre autres en raison de l'absence d'informations totalement fiables sur les échanges commerciaux entre la Russie et les pays tiers (points ***43*** à ***56***).

Les ambiguïtés et les incohérences du cadre juridique de l'UE peuvent nuire à la mise en œuvre uniforme des sanctions

16 Dans un domaine où l'application des sanctions repose sur la prise rapide de décisions importantes aux frontières, les ambiguïtés de la législation créent de réelles difficultés sur le plan opérationnel. Dans ce contexte, nous avons mis en évidence des divergences entre la terminologie employée dans la législation douanière et celle utilisée dans les règles relatives aux sanctions. Nous avons également constaté que certains termes utilisés dans la législation sur les sanctions étaient vagues ou incohérents, ouvrant la voie à des interprétations divergentes de la part des États membres (***annexe III***). Ce problème se posait notamment pour les exemptions et les dérogations. Si une approche souple pour l'élaboration des sanctions facilite l'obtention d'un accord politique lors du processus d'adoption, elle peut aussi entraîner une mise en œuvre inégale des mesures et accroître le risque que les opérateurs économiques tirent parti des différences d'interprétation d'un pays à l'autre (points ***57*** à ***64***).

Recommandation n° 1

Améliorer le cadre réglementaire des sanctions commerciales de l'UE

Afin de favoriser une mise en œuvre cohérente des sanctions dans l'ensemble des États membres, la Commission devrait, lorsqu'elle élabore ses propositions et ses orientations, renforcer la sécurité juridique. À cette fin elle devrait notamment:

a) éviter l'utilisation de termes ambigus;

b) atténuer les difficultés opérationnelles découlant des différences terminologiques entre la législation douanière et celle relative aux sanctions.

Quand? 2027

La diversité des pratiques nationales en matière d'application des sanctions commerciales de l'UE ouvre la voie à la recherche de la juridiction la plus favorable (*forum shopping*)

17 Bien qu'elles demeurent un instrument de politique étrangère, les sanctions commerciales sont mises en pratique, comme d'autres mécanismes, dans le cadre de l'union douanière de l'UE, au sein de laquelle les autorités douanières nationales assurent la surveillance des frontières extérieures. Les États membres jouent donc un rôle essentiel dans l'application des sanctions. Toutefois, notre audit a montré que les autorités douanières des États membres appliquaient les sanctions commerciales de l'UE selon des modalités différentes. Nous avons notamment constaté que les contrôles douaniers n'étaient pas uniformes, que les États membres n'appliquaient pas tous les exemptions de la même manière et que la reconnaissance des autorisations d'exportation délivrées par d'autres États membres pour des marchandises dont l'exportation serait autrement interdite n'est pas partout identique. Nous avons également observé que les capacités administratives des États membres, notamment sur le plan des ressources et des infrastructures dont ils disposent, variaient considérablement (points ***65*** à ***72***).

18 Cette situation ne menace pas seulement l'union douanière (comme nous l'avons déjà souligné dans plusieurs de nos précédents rapports[1]), elle compromet également la mise en œuvre cohérente et uniforme des sanctions commerciales. Les pratiques divergentes des États membres favorisent la recherche de la juridiction la plus favorable (*forum shopping*), ce qui peut faciliter le contournement des sanctions. Elles font également perdre du temps aux entreprises. Au niveau opérationnel, ces incohérences pourraient être atténuées, dans une certaine mesure, si les États membres effectuaient systématiquement des contrôles après dédouanement fondés sur les risques (points ***73*** à ***79***).

---

[1] Rapport spécial 13/2023 intitulé «Opérateurs économiques agréés: un programme douanier robuste au potentiel sous-exploité et à la mise en œuvre inégale»; rapport spécial 04/2021 intitulé «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE»; rapport spécial 20/2019 intitulé «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données»; rapport spécial 26/2018 intitulé «Retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers: quelles en sont les raisons?» et rapport spécial 19/2017 intitulé «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace».

Recommandation n° 2

Analyser en profondeur la mise en application des sanctions commerciales de l'UE par les États membres

Afin d'améliorer la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE, la Commission devrait réaliser une analyse approfondie afin de déterminer si les États membres les appliquent de manière uniforme. Cette analyse devrait porter en particulier sur:

a) les possibilités d'une meilleure harmonisation des contrôles douaniers (y compris des contrôles après dédouanement);

b) la manière dont les États membres gèrent les autorisations d'exportation et vérifient celles délivrées par d'autres États membres.

Quand? 2027

Les orientations de la Commission sont complètes, mais pas juridiquement contraignantes, et les systèmes d'information ne sont pas utilisés uniformément dans tous les États membres

19 La Commission a élaboré des orientations détaillées destinées à favoriser une mise en œuvre cohérente des sanctions commerciales de l'UE, en particulier depuis 2022. Elles comprennent des lignes directrices générales, des foires aux questions (FAQ) consacrées à des thématiques spécifiques ainsi que des actions de sensibilisation menées directement auprès des entreprises. Si les États membres considèrent généralement ces documents comme complets et régulièrement mis à jour, nous avons relevé certaines insuffisances liées à leur calendrier de diffusion ainsi que des lacunes dans leur champ d'application (par exemple en ce qui concerne l'interprétation des exemptions ou le traitement des nouvelles formes de contournement des sanctions; ***annexe IV***). Le principal problème réside toutefois dans le fait que les orientations de la Commission ne sont pas juridiquement contraignantes. Elles ne peuvent donc garantir une mise en œuvre pleinement harmonisée dans l'ensemble de l'UE, laissant subsister des divergences dans les pratiques nationales ainsi que des risques de non-conformité (points ***80*** à ***87***).

20 Par ailleurs, les systèmes mis en place par la Commission pour l'échange d'informations (en particulier le système de gestion des risques en matière douanière (*Customs Risk Management System*) et le répertoire d'échange (sécurisé) d'informations sur les sanctions (*Sanctions Information Exchange Repository*)) ne sont pas utilisés de la même manière par tous les États membres. Cette situation entraîne des incohérences dans l'application des sanctions et risque d'en réduire l'efficacité. Malgré la disponibilité des outils et des orientations élaborés par la Commission, la participation inégale des États membres, l'absence de mécanismes de retour d'information et le partage limité d'informations continuent d'empêcher une gestion coordonnée des risques et le déclenchement rapide d'actions transfrontalières. En outre, les États membres ne veillent pas tous à ce que les autorités douanières chargées des contrôles liés aux sanctions aient accès au répertoire d'échange d'informations sur les sanctions ou aux autres systèmes centraux d'échange d'informations (points ***88*** à ***97***).

Recommandation n° 3

Encourager les États membres à utiliser pleinement les systèmes d'échange d'informations

La Commission devrait encourager les administrations nationales à utiliser pleinement les systèmes d'échange d'informations mis en place dans le cadre des sanctions commerciales de l'UE. À cette fin, elle devrait notamment:

a) revoir le fonctionnement des formulaires d'information sur les risques liés aux sanctions dans le système commun de gestion des risques en matière douanière, afin d'en améliorer l'utilisation et le suivi;

b) encourager et faciliter le recours systématique au répertoire d'échange d'informations sur les sanctions;

c) permettre aux autorités douanières d'accéder aux systèmes centraux d'échange d'informations utiles à la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE.

Quand? 2028

La Commission surveille principalement les effets des sanctions commerciales de l'UE sur l'économie russe et sur les flux commerciaux, mais pas leur incidence au sein de l'Union

21 Au cours de notre audit, nous avons constaté que le suivi des sanctions commerciales de l'UE est assuré par plusieurs directions générales de la Commission qui se partagent les responsabilités en la matière. Ainsi, la DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés de capitaux (FISMA) recueille des informations sur la mise en œuvre des sanctions commerciales, la DG Commerce et sécurité économique (TRADE) suit l'évolution des flux commerciaux, tandis que la DG Fiscalité et union douanière (TAXUD) analyse les schémas d'application des sanctions dans le domaine douanier au moyen du système commun de gestion des risques en matière douanière, avec le soutien du Centre commun de recherche (JRC) pour développer des outils de détection des contournements. (points ***98*** à ***106***).

22 La Commission s'appuie sur les données issues de ces activités de suivi pour réaliser des évaluations générales des conséquences économiques des sanctions de l'UE. Nous relevons toutefois qu'elle ne dispose pas de critères lui permettant d'apprécier l'efficacité globale de ces sanctions. Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure elles atteignent leur objectif stratégique, à savoir réduire la capacité de la Russie à soutenir son effort de guerre, et si des sanctions supplémentaires sont nécessaires. Les études réalisées par la Commission offrent une analyse détaillée des flux commerciaux et des effets macroéconomiques des sanctions sur l'économie russe. Elles n'analysent toutefois pas les répercussions spécifiques des sanctions européennes sur les économies, les entreprises, les secteurs d'activité ou encore la compétitivité du marché intérieur dans l'UE – mais il est vrai qu'il n'y a aucune obligation juridique à cet égard (points ***107*** à ***109***).

Recommandation n° 4

Améliorer le suivi et l'évaluation des sanctions commerciales de l'UE

La Commission devrait améliorer son suivi des sanctions commerciales et l'évaluation de leur efficacité. En particulier, la Commission devrait:

a) veiller à disposer d'un système complet et plus intégré pour la collecte des données, leur analyse et le suivi de la conformité, afin de surveiller la mise en œuvre des sanctions;

b) définir des critères d'évaluation de l'efficacité des sanctions commerciales de l'UE et les appliquer dans le cadre d'évaluations régulières.

Quand? 2028

23 La Commission communique régulièrement aux États membres et aux pays partenaires les résultats de ses activités de suivi et de ses évaluations d'impact. Elle s'appuie sur ces informations pour élaborer les futurs trains de sanctions, qui sont ensuite soumis au Conseil pour décision. Le contenu définitif de chaque train de sanctions résulte toutefois de négociations entre les États membres et reste subordonné à leur accord unanime (points ***110*** à ***112***).

02 Nos observations en détail

La Commission a mis en place d'importants outils de coordination pour favoriser la mise en œuvre efficace des sanctions commerciales

24 Si les décisions relatives au cadre juridique des sanctions, y compris les sanctions commerciales, sont prises par le Conseil de l'Union européenne sur la base de propositions conjointes du haut représentant et de la Commission, cette dernière est chargée de contribuer à une mise en œuvre uniforme des sanctions dans l'ensemble des États membres. Dans la mesure où les sanctions relèvent de plusieurs politiques de l'Union, une coordination étroite est indispensable pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de cette mission. Dans ce contexte, nous avons recensé les instances utilisées par la Commission pour assurer la coordination entre ses propres services, avec les États membres ainsi qu'avec les pays tiers dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions de l'UE à l'encontre de la Fédération de Russie. Nous avons également examiné si ces instances avaient permis, au cours de la période couverte par l'audit, une utilisation efficace des informations disponibles et si leurs mandats étaient à la fois complets et complémentaires.

Le cadre de coordination de la Commission au niveau de l'UE aide à mettre en œuvre des sanctions

La coordination interne a garanti un échange rapide des informations sur les sanctions

25 En mars 2023, la Commission a créé un groupe interservices sur la mise en œuvre et l'application des sanctions, placé sous la direction de la DG FISMA et du Secrétariat général, et lui a donné pour mission de coordonner les actions de l'institution concernant les sanctions de l'UE. Le groupe réunit l'ensemble des services de la Commission associés au suivi et à la mise en œuvre des sanctions de l'UE (à savoir les DG FISMA, ECFIN, TAXUD et TRADE, le Centre commun de recherche (JRC), l'OLAF et le service juridique) ainsi que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). D'autres services (par exemple les DG MOVE, ENER et GROW), sont invités à participer aux réunions en fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour.

26 À l'origine, le groupe devait se réunir une fois par semaine. Depuis février 2024, ses réunions ont lieu tous les quinze jours. À la fin de 2025, le groupe s'était réuni à 73 reprises, ce qui a permis un échange rapide des informations relatives aux sanctions.

Le dispositif de coordination entre la Commission et les États membres reflète la complexité du processus décisionnel et le caractère transversal des sanctions

27 La mise en œuvre effective des sanctions commerciales de l'UE exige également une coopération étroite entre les institutions de l'Union et les États membres. Le Conseil, principal organe décisionnel en matière de sanctions européennes, discute de celles-ci avec les États membres au sein de cinq groupes de travail.

28 La Commission contribue à cette coordination avec les États membres au travers de 11 groupes de travail permanents sur différentes politiques de l'Union traitant notamment des sanctions commerciales européennes. Elle a en outre mis en place trois groupes de travail spécifiquement consacrés à leur mise en œuvre. Ces différentes instances réunissent des représentants des autorités nationales compétentes à plusieurs niveaux de responsabilité (***annexe II*** et ***encadré 1***).

Encadré 1

Exemples de groupes de travail intervenant dans le domaine des sanctions

Groupe de travail spécifique:

le **groupe d'experts sur les mesures restrictives de l'Union et l'extraterritorialité** est l'un des trois groupes de travail créés spécifiquement pour traiter les questions liées aux sanctions. Il a été mis en place pour aider la Commission à assurer la mise en œuvre uniforme et l'application effective des sanctions de l'UE, ainsi qu'à élaborer des mesures complémentaires destinées à protéger l'Union contre les effets de l'application extraterritoriale de la législation adoptée par des pays tiers.

Groupe de travail permanent:

le **mécanisme de coordination de l'application** est l'un des groupes existants dont les débats portent sur les sanctions. Il a été créé pour favoriser l'échange d'informations et la coopération directe entre les autorités compétentes et les services répressifs des États membres de l'UE, notamment en ce qui concerne l'application des bonnes pratiques et les exportations non autorisées de biens à double usage.

Source: Décision de la Commission du 12.4.2021 instituant le groupe d'experts de la Commission sur les mesures restrictives de l'Union et l'extraterritorialité (C(2021) 2385 final) et documents internes de la Commission.

29 La Commission veille à ce que les groupes de travail se réunissent régulièrement. Elle en coordonne les activités en établissant les ordres du jour, en présidant les réunions et en diffusant les informations utiles. Au 31 mai 2025, le groupe d'experts sur les mesures restrictives de l'Union et l'extraterritorialité s'était réuni à 34 reprises; certaines réunions avaient rassemblé plus de 150 participants. Les groupes de travail établis par la Commission ont toutefois un rôle consultatif et sont principalement destinés à favoriser l'échange d'informations ainsi que la coordination des actions sur une base volontaire. La décision de participer aux réunions appartient aux États membres. Ainsi, jusqu'à la fin de 2024, cinq États membres avaient participé à moins de la moitié des réunions du mécanisme de coordination de l'application. Ce constat s'explique en partie par la répartition des compétences dans ce domaine, qui réduit également la marge de manœuvre de la Commission en matière de coordination.

30 Si, dans l'ensemble, le dispositif de coordination mis en place par la Commission tient compte de la complexité du processus décisionnel et du caractère transversal des sanctions, le grand nombre de groupes de travail ainsi que les chevauchements entre certains d'entre eux (notamment entre le groupe de coordination «Biens à double usage» et le mécanisme de coordination de l'application) engendrent une charge administrative importante, tant pour les États membres que pour la Commission. Nous avons toutefois constaté que ces chevauchements entre mandats étaient généralement justifiés. En effet, si plusieurs groupes abordent des thématiques similaires, ils le font sous des angles différents et dans le cadre des missions qui leur sont propres.

La Commission est régulièrement en contact avec les pays tiers par la voie diplomatique et au travers d'autres mécanismes de coopération

31 Compte tenu de la dimension mondiale des échanges commerciaux, l'impact des sanctions de l'UE est renforcé lorsque d'autres pays appliquent des mesures de portée similaire, en particulier eu égard au risque de contournement. La coordination internationale avec les partenaires du G7 et d'autres pays tiers est dès lors essentielle à l'efficacité des sanctions de l'UE. Cela est d'autant plus important que celles à l'encontre de la Russie ne reposent pas sur des sanctions des Nations unies et que les pays tiers ne sont donc pas tenus de les appliquer.

32 Afin de promouvoir cette coordination internationale, la Commission a mis en place le forum des coordonnateurs des sanctions (*Sanctions Coordinators Forum*), qui réunit des représentants des États membres et de partenaires internationaux tels que le Royaume-Uni, la Suisse, les États-Unis, le Japon, le Canada et l'Ukraine. Ce forum a pour objectif de coordonner la mise en œuvre, l'application et le suivi des régimes de sanctions. À cette fin, il évalue leur efficacité, traite les problèmes (tels que le contournement des sanctions), échange de bonnes pratiques et cherche à agir de manière cohérente avec les partenaires internationaux. La Commission assure la présidence du forum et en organise les réunions. À ce titre, elle a veillé à ce qu'il se réunisse régulièrement, en l'occurrence à sept reprises entre février 2023 et avril 2026.

33 En dehors du forum des coordonnateurs des sanctions, l'Union échange également avec les pays partenaires sur les sanctions commerciales par d'autres voies. Il s'agit, entre autres, de cadres de coopération générale, tels que le G7, ainsi que d'échanges multilatéraux ou bilatéraux. Les représentants du gouvernement d'un pays tiers que nous avons rencontrés ont salué ces efforts.

34 En décembre 2022, l'Union a créé la fonction d'envoyé spécial international chargé de la mise en œuvre des sanctions de l'UE (*EU Sanctions Envoy*). L'envoyé spécial sert de point de contact diplomatique unique pour les questions internationales relatives à la mise en œuvre des sanctions de l'UE et à leur contournement. Dans la pratique, sa mission principale consiste à harmoniser les sanctions commerciales de l'UE avec des pays partenaires et à lutter, avec d'autres pays-tiers, contre les risques de contournement (points ***51*** à ***53***).

35 Dans l'ensemble, le cadre et les actions mis en place par la Commission répondent de manière satisfaisante aux besoins de coordination internationale liés aux sanctions de l'UE. Nous n'avons relevé aucune lacune majeure à cet égard. La Commission a associé à ses travaux les principaux acteurs internationaux concernés et a joué un rôle actif dans les différents dispositifs de coopération existants.

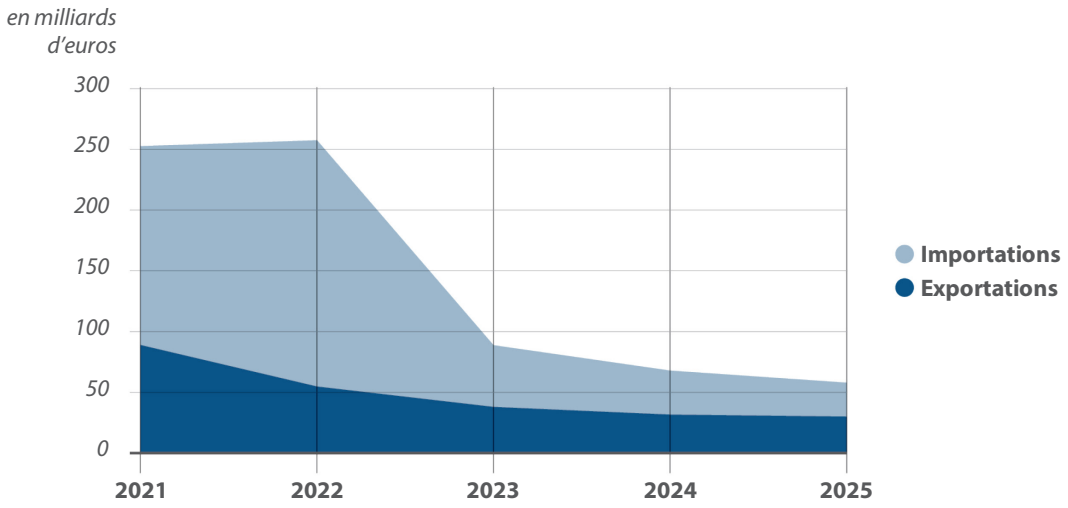
Les sanctions commerciales et les mesures anticontournement ont permis de réduire considérablement les échanges entre l'UE et la Russie

36 Les sanctions commerciales de l'UE visent à affaiblir la capacité de la Fédération de Russie à poursuivre sa guerre d'agression contre l'Ukraine, notamment en restreignant les exportations de biens à double usage et les transferts de technologies de pointe nécessaires à son industrie militaire. Elles ont également pour but d'affaiblir les capacités industrielles de la Russie en limitant son accès à des technologies essentielles. Dans ce contexte, nous avons examiné si l'adoption des sanctions commerciales européennes avait entraîné des changements dans la structure des échanges commerciaux entre l'UE et la Russie. Nous avons également vérifié si l'évolution des flux commerciaux internationaux laissait supposer l'existence de pratiques de contournement et évalué dans quelle mesure les outils mis en place par l'UE étaient adaptés pour y remédier.

Les échanges commerciaux entre l'UE et la Russie ont fortement diminué, sans pour autant disparaître

37 Malgré les sanctions en place depuis 2014, l'Union européenne était, jusqu'en 2022, le principal partenaire commercial de la Russie. En 2025, ses échanges avec la Russie ne représentaient plus que 10,2 % du commerce total de biens de ce pays avec le reste du monde, pour une valeur de 58,3 milliards d'euros, contre 252,8 milliards d'euros en 2021, soit une baisse de plus de 75 % (***figure 2***).

Figure 2 | Commerce de biens (importations et exportations) entre l'UE et la Russie, 2021-2025



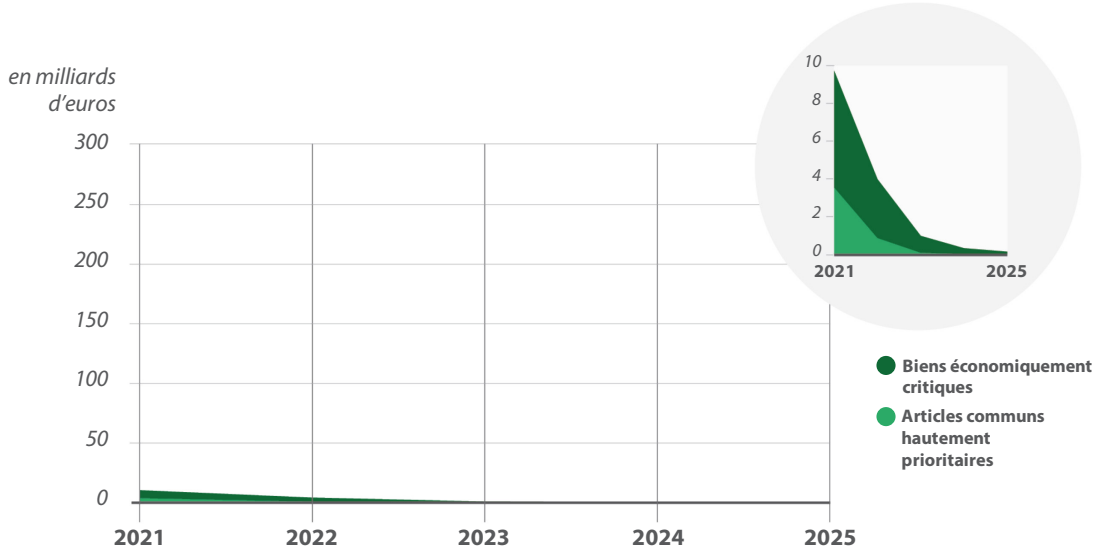
Source: JRC (sur la base de données d'Eurostat), septembre 2026.

38 Selon les estimations de la Commission[2], en septembre 2026, les restrictions et interdictions visant les exportations de biens et de technologies représentaient une valeur de 49 milliards d'euros (soit 56 % du niveau d'avant-guerre). Pour les importations, ce montant était estimé à 110 milliards d'euros (soit 75 % de leur niveau d'avant-guerre). Malgré la forte contraction des échanges avec la Russie, l'UE demeurait, en 2025, son troisième partenaire commercial. Toutefois, les différents trains de sanctions mis en œuvre ont également entraîné une forte diminution des échanges de biens non visés par les sanctions.

[2] *EU sanctions against Russia following invasion Ukraine, import and export bans*.

39 Les changements dans la structure des échanges entre l'UE et la Russie ont particulièrement touché les articles communs hautement prioritaires et les biens critiques d'un point de vue économique. Ces deux catégories de produits sont celles dont les restrictions ont le plus grand impact sur les capacités militaires et économiques de la Russie. Les articles communs hautement prioritaires regroupent les biens à double usage soumis à restrictions ainsi que les biens technologiques de pointe utilisés dans les systèmes militaires russes retrouvés sur le champ de bataille en Ukraine[3]. Les biens critiques d'un point de vue économique sont des biens industriels essentiels au renforcement de la base économique et industrielle russe. Les sanctions de l'UE ciblent ceux qui faisaient auparavant l'objet d'échanges commerciaux importants. Les exportations directes des biens critiques d'un point de vue économique et des articles communs hautement prioritaires de l'UE vers la Russie ont pratiquement cessé depuis 2023 (***figure 3***).

Figure 3 | Exportations d'articles communs hautement prioritaires et de biens critiques d'un point de vue économique des pays de l'UE vers la Russie, 2021-2025



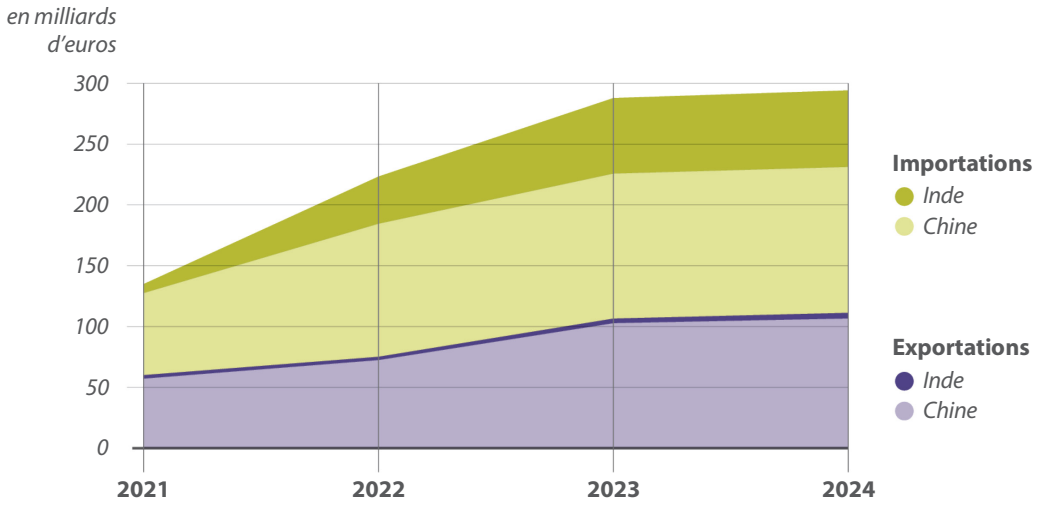
Source: Commission — JRC.

[3] Annexe XL du règlement (EU) n° 833/2014, en liaison avec l'article 12 *octies*.

40 La Russie elle-même est devenue une économie de guerre. Si son économie continue d'afficher une croissance sur le papier, un examen plus approfondi montre que celle-ci s'explique essentiellement par la forte hausse des dépenses militaires. La Commission estime qu'elles ont atteint 10 800 milliards de roubles (109 milliards d'euros) en 2024, soit environ 6 % du produit intérieur brut de la Russie[4]. Dans le même temps, les secteurs produisant des biens destinés aux besoins civils ont enregistré un recul et les salaires ont diminué[5].

41 La baisse des échanges entre l'UE et la Russie s'est accompagnée d'une forte progression du commerce entre la Russie et des pays tiers n'appliquant pas de sanctions. Ainsi, les échanges commerciaux entre la Chine et la Russie étaient, en 2024, supérieurs de 82 % à leur niveau de 2021. De même, les échanges entre la Russie et l'Inde ont continué de progresser. En 2024, ils représentaient plus de six fois leur niveau d'avant-guerre, principalement sous l'effet d'une forte augmentation des importations indiennes de pétrole russe (***figure 4***).

Figure 4 | Commerce de biens (importations et exportations) entre la Chine/l'Inde et la Russie, 2021-2024



Source: Commission — JRC, sur la base de données provenant de Comtrade.

[4] *EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression*, page 1.

[5] *Centre for Eastern Studies*: *Russia's stagnating economy*.

42 Ces chiffres donnent à penser que la Russie est parvenue, au moins en partie, à trouver auprès d'autres partenaires de nouveaux fournisseurs capables de remplacer les échanges auparavant réalisés avec l'Europe. Selon une étude récente, cette substitution s'est traduite par une hausse des coûts. Pour ce qui est des biens à double usage provenant de pays n'appliquant pas de sanctions, la hausse des prix observée depuis le début de la guerre a été supérieure de 39 % à celle enregistrée pour les exportations des mêmes biens de ces pays vers le reste du monde.

Les sanctions de l'UE ont permis de mettre un terme à la quasi-totalité des exportations directes des biens les plus utiles à l'industrie militaire russe, mais le contournement demeure un problème

43 Une analyse réalisée par la Commission à partir de données externes a montré que des composants d'origine européenne continuaient d'être retrouvés dans des missiles et des drones russes fabriqués récemment (vraisemblablement en 2024 ou en 2025) et utilisés dans la guerre menée contre l'Ukraine. Cette analyse a toutefois révélé que les composants provenant directement de l'UE ne représentaient qu'une très faible proportion de l'ensemble des pièces, à savoir environ 4 % ou 8 des 202 composants recensés. À l'inverse, les composants issus de chaînes d'approvisionnement occidentales au sens large représentaient environ 72 % de l'ensemble des composants identifiés. Ces éléments indiquent que les sanctions de l'UE ont dans une large mesure permis d'empêcher l'exportation directe des biens les plus importants pour les capacités militaires russes (voir également le point ***39*** concernant la baisse des échanges d'articles communs hautement prioritaires et des biens critiques d'un point de vue économique), mais aussi que des pratiques de contournement persistent.

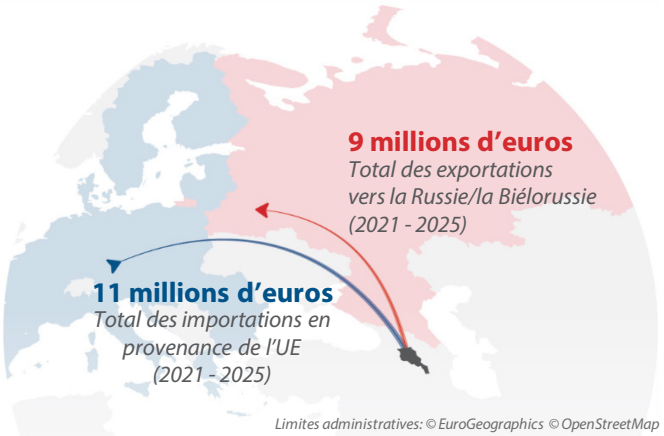
44 En réaction aux sanctions commerciales de l'UE, la Russie a déployé d'importants efforts pour les contourner en mettant en place d'autres circuits d'approvisionnement pour les biens concernés, ce qui a réduit l'efficacité des mesures prises. Les exportations de l'Union vers certains pays du Caucase ont temporairement connu une forte progression, accompagnée d'une hausse des exportations de ces mêmes pays vers la Russie et la Biélorussie.

45 Nous avons analysé les données communiquées par le JRC relatives aux flux commerciaux avec la Turquie, l'Arménie et le Kazakhstan pour un échantillon d'articles communs hautement prioritaires. Nous avons constaté que depuis le début de l'invasion en 2022, les échanges de ces pays avec l'Union européenne, ainsi qu'avec la Russie et la Biélorussie, avaient fortement augmenté. Dans la plupart des cas, ces flux étaient revenus, en 2025, à des niveaux comparables à ceux d'avant-guerre (***figure 5***).

Figure 5 | Commerce de certains articles communs hautement prioritaires entre l'UE et une sélection de pays tiers, ainsi qu'entre ces pays et la Russie/la Biélorussie, 2021-2025

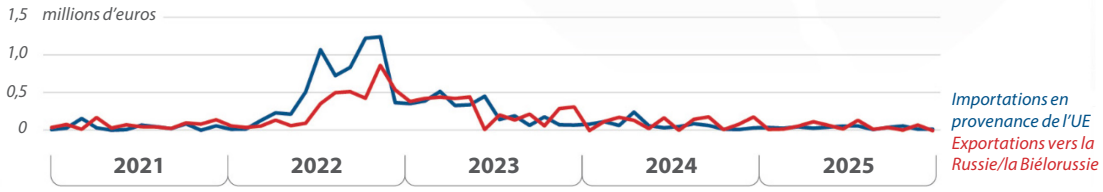
Arménie

Commerce d'appareils électriques pour la coupure, le sectionnement, la protection, le branchement, le raccordement ou la connexion des circuits électriques: autres appareils (code NC 853690)



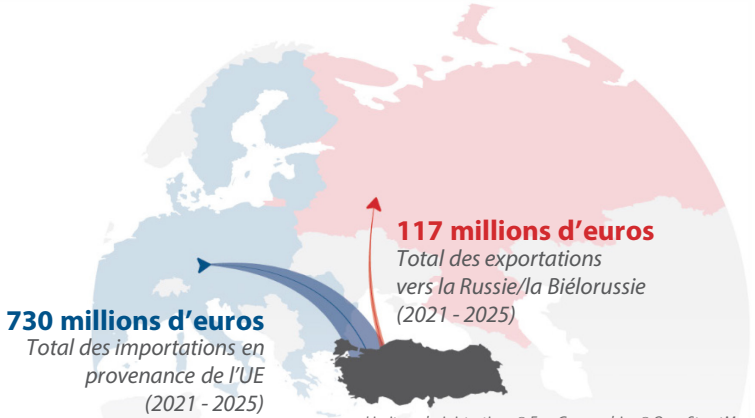
Limites administratives: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartographie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Les frontières et les noms indiqués sur cette carte ainsi que les dénominations utilisées n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Union européenne.

Échanges mensuels pour le bien concerné



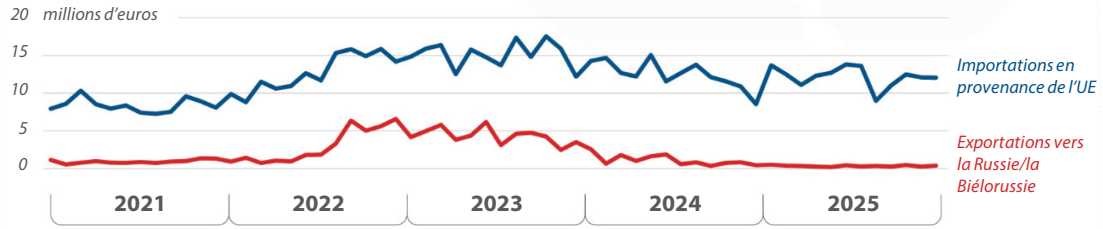
Turquie

Commerce d'appareils électriques pour la coupure, le sectionnement, la protection, le branchement, le raccordement ou la connexion des circuits électriques: autres appareils (code NC 853690)



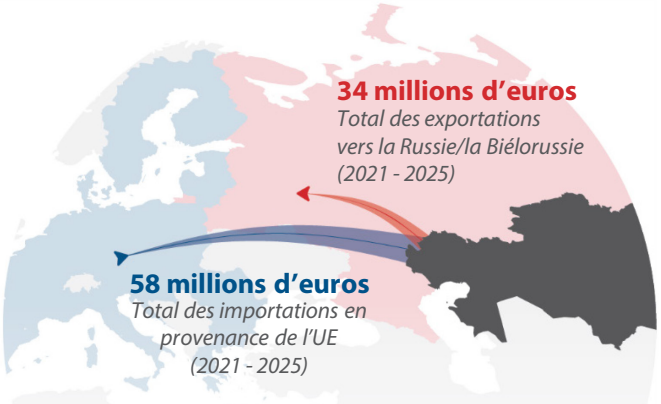
Limites administratives: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartographie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Les frontières et les noms indiqués sur cette carte ainsi que les dénominations utilisées n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Union européenne.

Échanges mensuels pour le bien concerné



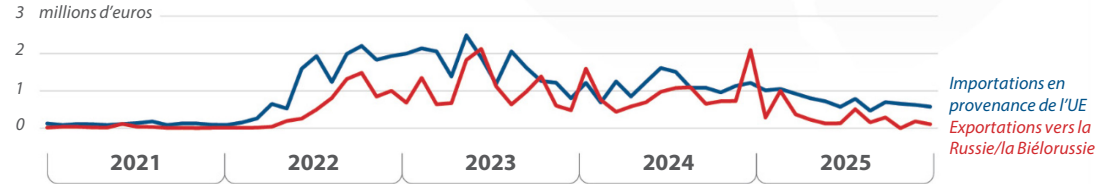
Kazakhstan

Commerce de roulements à billes (code NC 848210)



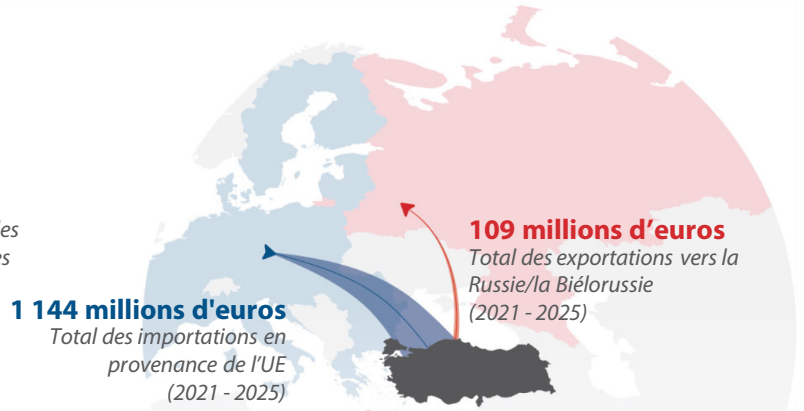
Limites administratives: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartographie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Les frontières et les noms indiqués sur cette carte ainsi que les dénominations utilisées n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Union européenne.

Échanges mensuels pour le bien concerné



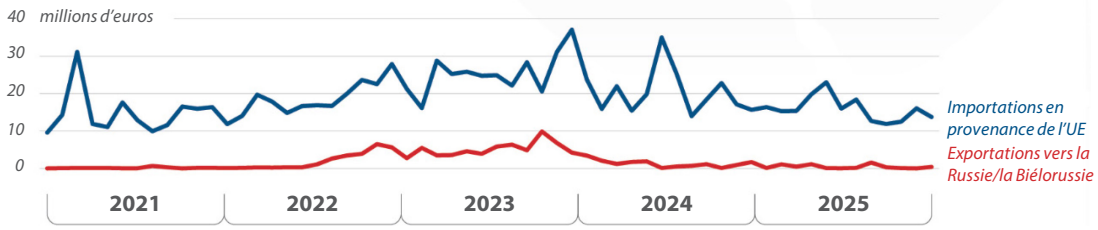
Turquie

Commerce de machines-outils à commande numérique par ordinateur et de composants connexes — niveau 4B des articles communs hautement prioritaires



Limites administratives: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartographie: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Les frontières et les noms indiqués sur cette carte ainsi que les dénominations utilisées n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Union européenne.

Échanges mensuels pour le bien concerné



Source: Commission — JRC.

46 Ces statistiques permettent de mettre en évidence certaines tendances de contournement. Elles ne donnent toutefois pas une image précise du volume des échanges, faute d'informations complètes et fiables sur le commerce entre la Russie et les pays tiers. En outre, les opérations de contournement des sanctions ne sont pas toutes visibles dans les statistiques commerciales (***encadré 2***).

Encadré 2

Le «faux remplacement» (*false backfilling*)

Le remplacement (*backfilling*) désigne une pratique par laquelle un pays visé par des sanctions substitue aux produits provenant d'un pays appliquant ces sanctions des produits similaires en provenance de pays qui ne les appliquent pas. Par exemple, la Russie peut remplacer des produits utilisés sur le champ de bataille et fabriqués dans l'Union européenne par des produits comparables fabriqués dans des pays n'ayant pas instauré de restrictions à l'exportation, tels que la Chine.

Le «faux remplacement» correspond à une situation dans laquelle le fabricant établi dans ce pays est en réalité une filiale de l'entreprise qui fournissait initialement le produit. Selon des données de recherche de la Kyiv School of Economics, 44 % des biens exportés vers la Russie depuis des pays n'appliquant pas de sanctions étaient initialement produits par des filiales d'entreprises occidentales, y compris d'entreprises européennes. Comme ces biens sont fabriqués dans le pays n'appliquant pas de sanctions, ils ne sont pas considérés comme d'origine occidentale. Il s'agit pourtant, dans les faits, des mêmes produits que ceux fabriqués dans l'Union européenne ou dans d'autres pays occidentaux. Cette pratique rend la transaction licite sur le plan juridique, mais elle constitue néanmoins une forme de contournement des sanctions.

L'Union a mis en place un ensemble de mesures destinées à prévenir le contournement des sanctions, avec des résultats variables

47 L'Union a adopté différentes mesures visant à prévenir le contournement des sanctions. Celles-ci comprennent des mesures concernant la conception des sanctions adoptées par le Conseil, ainsi que les activités de sensibilisation et d'analyse menées par la Commission, notamment les travaux de l'envoyé spécial chargé de l'application des sanctions, l'outil de signalement des violations et l'analyse des tendances en matière de contournement.

Mesures spécifiques de lutte contre le contournement adoptées par le Conseil

48 En 2023, dans le cadre du onzième train de sanctions à l'encontre de la Russie, le Conseil a adopté un ensemble de mesures anticontournement. Elles visent certains biens présentant un risque élevé de contournement et dont il avait été démontré qu'ils avaient atteint la Russie via des pays tiers. Ce dispositif permet à l'Union d'interdire l'exportation de ces biens vers les pays utilisés pour contourner les sanctions en les inscrivant à l'annexe XXXIII du règlement (UE) n° 833/2014. Il a été activé pour la première fois en 2026 à l'encontre du Kirghizstan dans le cadre du 20e train de sanctions contre la Russie.

49 Toujours en 2023, la Commission a complété ce dispositif en établissant deux listes de produits particulièrement exposés au risque de contournement: les articles communs hautement prioritaires et les biens critiques d'un point de vue économique. Ces deux listes sont régulièrement mises à jour. Elles constituent un outil utile pour les opérateurs économiques dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable. Les autorités douanières des pays partenaires peuvent également s'en servir pour appuyer leurs actions de lutte contre le contournement des sanctions.

50 En juillet 2025, le 18e train de sanctions à l'encontre de la Russie a renforcé ce dispositif par l'introduction d'une disposition générale (clause «attrape-tout») spécialement destinée à faire face au risque que des technologies de pointe soumises à sanctions soient exportées vers la Russie après avoir été déclarées comme destinées à d'autres pays tiers. Cette mesure donne aux États membres un outil supplémentaire pour prévenir le contournement des sanctions. Elle leur permet d'intercepter les expéditions suspectes et d'exiger des autorisations pour l'exportation de biens qui ne figurent pas expressément dans la législation relative aux sanctions.

L'envoyé spécial de l'UE chargé de la mise en œuvre des sanctions

51 En complément des mesures introduites par les différents trains de sanctions, la Commission a adopté une démarche proactive en menant des actions de sensibilisation auprès des pays susceptibles de servir de plateformes de contournement. Ces efforts ont été institutionnalisés en décembre 2022 avec la création de la fonction d'envoyé spécial de l'UE chargé de la mise en œuvre des sanctions.

52 Ce dernier a entamé des discussions de haut niveau avec des pays tiers afin de mettre un terme au contournement des sanctions imposées à la Russie. Fin 2025, il avait effectué 45 missions dans 17 pays différents, dont quatre pays partenaires et treize autres pays tiers. L'envoyé spécial a identifié les pays à contacter systématiquement. Sur la base des analyses de la DG Commerce et sécurité économique et du JRC relatives aux exportations de l'Union et aux réexportations vers la Russie d'articles communs hautement prioritaires et de biens technologiques de pointe à partir de pays tiers, l'envoyé spécial a entrepris des démarches diplomatiques auprès de plateformes de transbordement et de pays identifiés comme servant de points de passage pour le contournement des sanctions. Il s'agissait principalement de la Géorgie, de la Serbie, de la Turquie, de l'Arménie, du Kazakhstan, du Kirghizstan, des Émirats arabes unis et de l'Ouzbékistan.

53 L'envoyé spécial a ainsi entretenu des contacts étroits avec une série de pays, notamment ceux d'Asie centrale et du Caucase, la Turquie, les Émirats arabes unis, l'Inde, la Malaisie et la Thaïlande. À la suite de ces démarches, certains de ces pays ont commencé à communiquer des données relatives aux réexportations vers la Russie, ce qui a facilité le suivi des pratiques de contournement. Par ailleurs, les réexportations vers la Russie de composants d'origine européenne retrouvés sur les champs de bataille ont diminué depuis certains de ces pays. Les moyens d'action de l'envoyé spécial restent toutefois limités par le mandat de la Commission et sont de nature strictement diplomatique. Ce dernier ne peut proposer aucune incitation économique ou financière aux pays où il se rend.

Outil de l'UE pour les lanceurs d'alerte en matière de sanctions

54 En mars 2022, la Commission a également mis en place un mécanisme de signalement anonyme pour faciliter la détection de pratiques de contournement des sanctions. Ce dispositif permet de signaler d'éventuelles violations des sanctions de l'UE, y compris leur contournement. En août 2026, il avait donné lieu à plus de 2 600 signalements, dont la grande majorité concernait les sanctions visant la Russie. La Commission a transmis environ 10 % de ces signalements aux autorités nationales compétentes ou au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin qu'ils en assurent le suivi. Il est toutefois difficile d'apprécier l'efficacité réelle de cet outil, car les États membres ne sont pas tenus de rendre compte des suites qu'ils donnent aux signalements qui leur sont transmis.

Analyse, par la Commission, des tendances en matière de contournement des sanctions concernant les échanges avec la Russie

55 Enfin, la Commission surveille en permanence les flux commerciaux avec la Russie. Chaque mois, elle transmet aux délégations de l'UE et aux États membres des rapports consacrés aux échanges d'articles communs hautement prioritaires et de biens critiques d'un point de vue économique avec les pays servant de plateformes de contournement. Dans le cadre du Forum des coordonnateurs des sanctions, elle partage également avec les pays partenaires ses analyses des exportations d'articles communs hautement prioritaires concernées par ces pratiques et souligne les effets préjudiciables du contournement sur l'efficacité des sanctions de l'UE. Ces travaux alimentent par ailleurs les orientations de la Commission relatives aux questions de contournement (points ***81*** à ***87***).

56 Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Commission avait appuyé les mesures anticontournement intégrées dans les différents trains de sanctions en agissant de manière globale. Prises dans leur ensemble, ces actions ont contribué à inverser la tendance à la hausse des échanges entre la Russie et les pays servant de plateformes de contournement (voir points ***44*** et ***45***). Leur efficacité demeure toutefois variable et parfois difficile à mesurer, notamment parce qu'il s'agit avant tout d'outils utilisés à des fins diplomatiques ou d'analyse. Par ailleurs, les pratiques de contournement évoluent constamment et tendent à se déplacer vers de nouveaux pôles, notamment en Asie du Sud-Est. Dès lors, malgré certains résultats tangibles, des biens soumis à sanctions continuent de parvenir indirectement à la Russie.

Les ambiguïtés et les incohérences du cadre juridique de l'UE peuvent nuire à la mise en œuvre uniforme des sanctions

57 Une fois les sanctions adoptées à l'unanimité par le Conseil, il appartient aux États membres d'en assurer la mise en œuvre et l'application. Pour garantir une application uniforme, la législation relative aux sanctions doit reposer sur une terminologie cohérente et être dépourvue d'ambiguïté. Par ailleurs, les États membres doivent disposer de règles d'application effectives. Nous avons examiné si les principaux termes employés dans la base juridique des sanctions commerciales de l'UE étaient suffisamment clairs pour que les États membres les interprètent de la même manière. Nous avons également analysé l'état de transposition de la directive (UE) 2024/1226 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.

L'imprécision de la terminologie employée dans la législation relative aux sanctions complique sa mise en œuvre

58 Nos travaux d'audit ont mis en évidence plusieurs cas où les obligations liées aux sanctions étaient formulées de manière imprécise dans des actes législatifs que l'ensemble des États membres devaient adopter. Parmi les termes imprécis de la réglementation figurent notamment les expressions «strictement nécessaire», «mettre tout en œuvre» ou encore «mesures et politiques appropriées» (***annexe III***). L'emploi de telles formulations peut conduire à des divergences d'interprétation entre les États membres et nuire à une mise en œuvre cohérente des sanctions, malgré les orientations que la Commission s'emploie à diffuser pour remédier à ces lacunes.

59 Plusieurs des États membres où nous nous sommes rendus ont confirmé que l'imprécision de certains termes essentiels posait problème, en particulier en ce qui concerne les exemptions et les dérogations. L'un d'eux a en outre souligné que certaines dispositions prévues par la réglementation relative aux sanctions, telles que les plafonds de prix applicables aux produits de luxe par exemple, étaient particulièrement complexes à contrôler et généraient une charge administrative importante.

60 Le recours à des formulations vagues facilite l'obtention d'un accord unanime sur les trains de sanctions au niveau du Conseil. De même, des exemptions et des dérogations sont fréquemment introduites à la demande des États membres afin de parvenir à un accord.

Le manque d'harmonisation entre la terminologie des sanctions et celle utilisée en matière douanière crée des difficultés sur le plan opérationnel

61 Dans la mesure où les États membres s'appuient largement sur le code des douanes de l'Union pour mettre en œuvre les sanctions, l'utilisation des mêmes termes et définitions dans la réglementation et dans la législation douanière de l'UE permettrait de limiter les difficultés pratiques. Nous avons toutefois relevé plusieurs divergences entre les règlements instituant des sanctions et le code des douanes. Elles concernent par exemple la notion de «pays d'origine» ainsi que le terme «transfert», qui ne correspond pas à une notion couramment utilisée dans le domaine douanier (***annexe III***). Par ailleurs, plusieurs États membres ont souligné que le fait de ne pas utiliser les codes de la nomenclature combinée servant au classement tarifaire des marchandises, dans la réglementation européenne relative aux sanctions commerciales de l'UE (par exemple dans l'annexe VII, partie A) et de s'en remettre plutôt à des descriptions de produits et à des termes généraux ouvrait la porte à différentes interprétations et compliquait les contrôles douaniers.

62 Nos travaux ont également montré que la manière dont le règlement relatif aux sanctions (n° 833/2014) traite les biens à double usage contribue, au moins en partie, à des divergences entre les États membres dans la délivrance des autorisations correspondantes. En particulier, deux annexes du règlement (les annexes VII et XXIII) se chevauchent en partie. L'annexe VII énumère les biens soumis à autorisation, tandis que l'annexe XXIII prévoit certaines exemptions. Or certains produits, tels que les circuits électroniques, figurent dans les deux listes, ce qui rend leur statut incertain pour les agents des douanes. De plus, l'annexe VII contient une description des biens concernés, tandis que l'annexe XXIII renvoie à des codes de la nomenclature combinée, bien connus des autorités douanières. La Commission soutient l'action des États membres dans ce domaine en fournissant des orientations et en établissant des tableaux de correspondance.

Les infractions et les sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'UE ne sont pas encore suffisamment harmonisées au niveau des États membres

63 Enfin, la mise en œuvre cohérente des sanctions de l'UE par les États membres dépend également de leur application effective, notamment des règles nationales relatives aux infractions et aux sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives. Jusqu'à présent, les violations des mesures restrictives de l'UE n'étaient pas qualifiées d'infractions pénales dans tous les États membres, et les sanctions applicables variaient fortement d'un pays à l'autre. Alors que certaines juridictions prévoyaient des sanctions pénales, d'autres se limitaient à des sanctions administratives. La directive (UE) 2024/1226 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'UE devrait contribuer à atténuer ces disparités une fois qu'elle aura été correctement et intégralement mise en œuvre dans tous les États membres. Cette directive n'harmonise toutefois pas totalement les modalités d'application des mesures restrictives. Elle établit uniquement des règles minimales concernant la définition des infractions pénales et des sanctions applicables aux personnes physiques et morales en cas de violation des mesures restrictives de l'UE et comporte des dispositions visant à en renforcer la mise en œuvre et l'application.

64 Les États membres étaient tenus de la transposer dans leur droit national au plus tard le 20 mai 2025. En août 2026, dix-neuf États membres avaient informé la Commission que la transposition requise avait bien été intégralement effectuée. Dès juillet 2025, la Commission avait engagé les premières mesures d'exécution à l'encontre des États membres en défaut en leur adressant des lettres de mise en demeure. Elle n'avait toutefois pas encore vérifié si les États membres ayant procédé à la transposition l'avaient fait correctement. À ce stade, les effets de la directive restent donc limités.

La diversité des pratiques nationales en matière d'application des sanctions commerciales de l'UE ouvre la voie à la recherche de la juridiction la plus favorable (*forum shopping*)

65 L'union douanière de l'UE contribue à la stratégie européenne en matière de sécurité économique, dont les sanctions commerciales constituent un élément important. Les administrations douanières sont en effet à présent les principales autorités chargées du contrôle des biens exportés aux frontières extérieures de l'UE. Elles jouent donc un rôle déterminant dans la mise en œuvre effective et cohérente des sanctions. Si les contrôles sont de niveaux variables dans les États membres, les sanctions commerciales de l'UE perdent en efficacité. Ils peuvent également allonger les délais et engendrer des coûts supplémentaires pour les entreprises.

66 Nous avons donc examiné si les États membres mettaient en application les sanctions commerciales de manière harmonisée et si la Commission avait réagi de manière appropriée aux incohérences constatées. Nous avons également analysé les initiatives nationales et européennes susceptibles d'y remédier.

La recherche de la juridiction la plus favorable demeure l'un des principaux risques pour la mise en œuvre effective des sanctions commerciales de l'UE

67 Les visites d'audit effectuées dans les cinq États membres de notre échantillon ont mis en évidence d'importantes différences dans les contrôles douaniers. Dans certains États membres,les autorités douanières exigent davantage de pièces justificatives que dans d'autres avant d'autoriser la sortie de biens soumis à sanctions. Ainsi, nous avons constaté que les autorités douanières des pays baltes (en particulier de la Lettonie, où nous sommes allés, mais également de la Lituanie et de l'Estonie, qui ont une approche similaire) exigent, dans certaines circonstances, la présentation d'une déclaration du fabricant concernant les biens soumis à sanctions exportés ou réexportés. D'autres États membres ne l'exigent pas.

68 Ces divergences se reflètent également dans la manière dont les cas de non-conformité liés aux sanctions commerciales de l'UE sont enregistrés par les autorités douanières (***encadré 3***).

Encadré 3

Fortes disparités dans le nombre de cas de non-respect des sanctions commerciales de l'UE relatifs à des marchandises provenant d'autres États membres

Depuis 2022, la Bulgarie n'a enregistré aucun cas de non-conformité lié aux sanctions commerciales de l'UE concernant des marchandises originaires d'autres États membres et exportées vers des pays situés hors du territoire douanier de l'Union via son territoire.

À l'inverse, la Lettonie a recensé un nombre élevé de cas de non-conformité portant sur des biens provenant d'autres États membres. En 2024, environ 2 100 exportations entraient dans cette catégorie. Elles représentaient les trois quarts de l'ensemble des infractions signalées par la Lettonie.

Bien que la Bulgarie et la Lettonie disposent toutes deux de frontières extérieures de l'UE d'où des exportations en provenance d'autres États membres sortent du territoire douanier de l'UE, nous avons relevé d'importantes différences dans le nombre de cas de non-conformité relevés.

69 Nous avons en outre constaté des divergences dans la manière dont les autorités nationales compétentes accordaient les autorisations dérogatoires pour l'exportation de biens soumis à sanctions. Cette procédure n'est pas centralisée au niveau de l'Union et demeure de la responsabilité de chaque État membre. Lorsque des biens soumis à des restrictions sont transportés par route, chaque État membre traversé doit délivrer sa propre autorisation d'entrée. La Commission a relevé plusieurs cas dans lesquels les autorités nationales compétentes avaient porté des appréciations divergentes sur des situations similaires, notamment dans le domaine agroalimentaire.

70 Nous avons également relevé deux cas dans lesquels les marchandises se sont vu refuser la sortie du territoire douanier de l'Union par des bureaux de douane de sortie situés en Lituanie et en Pologne, alors même qu'elles avaient été autorisées à être exportées vers la Russie depuis l'Italie au titre d'une exemption d'autorisation d'exportation. Dans le cas polonais, les marchandises ont été renvoyées en Italie et la déclaration d'exportation initiale a été annulée. L'Italie a ensuite de nouveau autorisé l'exportation des biens concernés, qui ont été acheminés par bateau vers la Russie au départ d'un port italien. Questionnée sur ce point, la Commission a rappelé que les décisions relatives à l'application des sanctions relevaient de la compétence des États membres et qu'elle ne pouvait en aucune façon intervenir.

71 Lors de nos entretiens avec des experts externes, nous avons été informés de plusieurs cas dans lesquels des autorisations concernant des biens similaires soumis à sanctions avaient été refusées dans un État membre mais accordées dans un autre.

72 Nous observons qu'en réponse à ce type de problèmes, la Commission se limite à échanger avec les autorités douanières des États membres concernés au niveau technique, notamment dans le cadre du groupe de contact sur les sanctions, et à publier des orientations (point ***85***).

73 Ces différences dans les contrôles douaniers créent un risque que certaines entreprises choisissent délibérément de déposer leurs demandes d'autorisation ou d'effectuer les formalités douanières dans les États membres où les contrôles sont moins stricts. Cette pratique est communément appelée «recherche de la juridiction la plus favorable» ou *forum - shopping*. Dans l'ensemble, nous considérons qu'elle constitue l'un des principaux risques pesant sur la mise en œuvre effective des sanctions commerciales de l'UE, notamment parce qu'elle peut faciliter le contournement des sanctions (points ***43*** à ***56***).

Les différences de capacités administratives entre les États membres influent également sur la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE

74 Les disparités observées dans l'application des sanctions s'expliquent entre autres par les différences de capacités administratives entre les États membres. Ainsi, certains disposent de davantage d'agents spécialement formés à la détection des biens soumis à sanctions que d'autres. Comme les contrôles douaniers relèvent de la responsabilité des États membres, la Commission ne dispose d'aucun moyen pour influer sur les ressources ou les infrastructures qu'ils consacrent à la mise en œuvre des sanctions commerciales.

75 Enfin, l'efficacité des contrôles ne dépend pas uniquement des ressources et des infrastructures disponibles, mais également des dispositions organisationnelles au niveau national. Aux Pays-Bas, par exemple, nous avons observé une bonne pratique susceptible de contribuer à une mise en œuvre et une application plus cohérentes et plus effectives des sanctions (***encadré 4***).

Encadré 4

Exemple de bonne pratique en matière de coordination nationale

Aux Pays-Bas, un bureau central chargé de l'octroi des autorisations a été créé au sein de l'administration douanière et agit pour le compte du ministère des affaires étrangères. Cette organisation présente plusieurs avantages: elle facilite les échanges entre les autorités concernées dans les dossiers opérationnels, offre une bonne vue d'ensemble de la gestion des risques liés à l'application des sanctions et permet de tirer parti de l'expertise des autorités douanières en matière de classement tarifaire des biens.

Plusieurs initiatives visent à remédier au manque d'uniformité dans la mise en œuvre des sanctions

76 Notre audit a également permis de mettre en évidence l'existence d'initiatives et des possibilités supplémentaires d'harmonisation, tant dans le cadre actuel que par la voie de modifications législatives. Il s'agit notamment d'une application plus cohérente des contrôles après dédouanement, d'initiatives de coopération douanière entre États membres, telles que l'initiative douanière balte, ainsi que de la mise en œuvre de l'union douanière de l'UE.

77 Au moment de l'audit, la Commission n'était pas en mesure d'indiquer si les États membres réalisaient des contrôles après dédouanement fondés sur les risques pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE. Nous estimons qu'une application plus cohérente de ce type de contrôles, coordonné entre les autorités douanières nationales, permettrait, entre autres, de détecter les cas de recherche de la juridiction la plus favorable (*encadré 5*).

Encadré 5

Contrôles après dédouanement fondés sur les risques

Les contrôles après dédouanement fondés sur les risques permettent d'accélérer la mainlevée des marchandises et de réduire les délais ainsi que les coûts pour les entreprises. Ils garantissent néanmoins le respect des règles grâce à un mécanisme de contrôle qui peut être mis en œuvre plus efficacement après la mainlevée des marchandises.

Conformément à l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, les membres de l'Organisation mondiale du commerce sont tenus d'adopter ou de maintenir des contrôles après dédouanement fondés sur les risques pour assurer le respect de la législation douanière et autres règlements connexes, y compris en matière de sanctions commerciales.

78 L'initiative douanière balte, un accord de coopération réunissant l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Finlande, constitue une tentative intergouvernementale de remédier aux différences d'approche observées dans les contrôles douaniers au sein de l'UE. Elle vise à promouvoir une approche douanière plus solide et plus uniforme, notamment en renforçant les contrôles sur les biens sensibles, en exigeant des documents complémentaires tels que des déclarations du fabricant et en coordonnant les actions visant à empêcher le réacheminement des biens via des pays tiers.

79 Au-delà de ces accords de coopération multilatérale entre États membres, la future réforme douanière de l'UE constitue une tentative de réponse stratégique aux défis auxquels sont de plus en plus confrontées les administrations douanières et les entreprises au niveau de l'UE. Le paquet législatif présenté en mai 2023 vise à moderniser et à améliorer le fonctionnement de l'union douanière, de même que l'efficacité des contrôles douaniers liés aux sanctions commerciales de l'UE[6]. La création d'une autorité douanière européenne ainsi que le développement d'une plateforme des données douanières de l'UE devraient en particulier renforcer l'échange d'informations et la gestion des risques à l'échelle de l'Union. Toutefois, les effets de cette réforme ne devraient se faire sentir qu'à moyen terme, sa mise en œuvre complète n'étant prévue qu'à l'horizon 2034.

[6] Proposition de la Commission, COM(2023) 258 du 17 mai 2023.

Les orientations de la Commission sont exhaustives, mais pas juridiquement contraignantes, et les systèmes d'information ne sont pas utilisés de la même manière dans tous les États membres

80 La réglementation relative aux sanctions étant complexe, il est essentiel que la Commission fournisse aux États membres des orientations claires, cohérentes et exhaustives afin de prévenir les divergences d'interprétation et de les aider efficacement à coopérer entre eux. Nous avons examiné si la Commission avait fourni en temps utile une aide d'une portée suffisante pour atténuer le risque d'une mise en œuvre incohérente des sanctions et d'un manque d'échanges d'informations.

Les orientations de la Commission sur la mise en œuvre des sanctions couvrent un large éventail de questions, mais il y a encore des lacunes

81 Depuis février 2022, la Commission a élaboré un ensemble étoffé d'orientations sous la forme de lignes directrices et de foires aux questions (FAQ) destinées à favoriser une mise en œuvre uniforme des sanctions commerciales de l'UE à l'encontre de la Russie (*figure 6*).

Figure 6 | Aperçu des questions fréquemment posées à la Commission, par thème



Source: Commission européenne.

82 La Commission a notamment publié onze lignes directrices générales consacrées aux questions commerciales et douanières, complétées par des FAQ portant sur des sujets spécifiques. Ces documents ont été publiés pour la première fois en juin 2022 et ont régulièrement fait l'objet de mises à jour, la plus récente datant de mai 2026. Par ailleurs, la Commission recourt à des alertes commerciales afin de signaler aux États membres les courants d'échanges présentant un risque élevé (***encadré 6***).

Encadré 6

Exemple d'alerte commerciale diffusée par la Commission: le cas du contreplaqué de bouleau

Les sanctions de l'UE interdisent l'achat, l'importation et le transfert de contreplaqué en provenance de Russie et de Biélorussie. Afin d'accéder au marché européen, des entreprises établies dans des pays visés par les sanctions rémunèrent des producteurs de pays tiers pour reconditionner leur contreplaqué et en modifier l'étiquetage.

En mars 2025, la Commission a publié sur son site internet une alerte attirant l'attention sur ce risque de contournement. Elle y invitait les États membres à être particulièrement attentifs à certains éléments, tels que l'existence de liens entre les exportateurs et certains pays tiers ou le recours à des itinéraires logistiques inhabituellement complexes. Elle leur recommandait également d'accorder une attention particulière à l'origine du contreplaqué importé.

83 La plupart des États membres dans lesquels nous nous sommes rendus considèrent que les orientations de la Commission sont généralement exhaustives. Ils ont également confirmé qu'elles étaient régulièrement mises à jour à leur demande. Ils ont toutefois souligné qu'il serait utile que la Commission publie de nouvelles orientations lors de l'adoption de nouvelles mesures restrictives, afin que l'ensemble des opérateurs et des États membres puissent appliquer celles-ci de manière uniforme dès leur entrée en vigueur.

84 Notre examen a néanmoins mis en évidence plusieurs problèmes, également signalés lors des entretiens menés dans les États membres audités, pour lesquels les autorités nationales ne disposaient d'aucune orientation commune venant de la Commission:

- la reconnaissance des dérogations aux sanctions accordées par un autre État membre;
- la détermination de l'État membre compétent pour délivrer une autorisation lorsque plusieurs opérateurs économiques établis dans différents États membres interviennent dans une même opération (exportateur, acheteur, transporteur, etc.) ou lorsque les biens transitent par plusieurs États membres;
- les modalités de retour depuis la Russie de biens défectueux dont l'exportation n'est pas soumise à sanctions, mais dont l'importation est interdite.

Nous avons également relevé plusieurs domaines dans lesquels les orientations publiées par la Commission ne sont pas suffisamment élaborées ou manquent de précision (***annexe IV***).

85 Outre les clarifications concernant certaines mesures commerciales spécifiques, la Commission a fourni aux États membres des orientations visant à promouvoir une approche commune de la gestion des risques et des contrôles douaniers dans le contexte des sanctions appliquées à la Russie et à la Biélorussie. Les États membres visités ont jugé ces orientations utiles, tout en signalant plusieurs faiblesses, notamment leur caractère parfois obsolète, certaines ambiguïtés, le recours à des formulations vagues ou dépendantes du contexte, ainsi que l'emploi d'expressions telles que «devrait être considéré», «il est recommandé» ou «peut être couvert», qui n'offrent pas aux autorités nationales une base précise pour agir.

86 Bien que les orientations de la Commission couvrent un large éventail de sujets et soient globalement bien perçues par les États membres, leur caractère par nature non contraignant limite leur efficacité. Les États membres n'étant pas tenus de les appliquer, ces orientations ne peuvent ni éliminer totalement le risque de non-conformité ni garantir une mise en œuvre uniforme des sanctions commerciales de l'UE.

87 Parallèlement à sa coopération avec les autorités nationales, la Commission s'adresse également directement aux entreprises susceptibles d'être concernées par les sanctions commerciales de l'UE. En 2023, elle a publié des orientations spécifiques sur les obligations de diligence raisonnable. En 2025, elle a également créé un service d'assistance en matière de sanctions (*Sanctions Helpdesk*), destiné à aider les entreprises à respecter les exigences dans ce domaine. À cette fin, il met à leur disposition un répertoire des outils européens existants, organise des webinaires sur des sujets pertinents et fournit un soutien ciblé et direct aux PME pour la réalisation des contrôles de diligence raisonnable.

La Commission a mis en place des systèmes d'échange d'informations, mais ceux-ci ne sont pas pleinement exploités

88 La Commission met à la disposition des autorités des États membres plusieurs outils de communication leur permettant de coopérer entre eux et de partager les informations avec la Commission sur les risques pour la mise en œuvre uniforme des sanctions de l'UE, y compris dans le domaine commercial. Elle a notamment intégré des formulaires d'information sur les risques dans le cadre commun de gestion des risques prévu par le code des douanes de l'Union et créé un répertoire spécifiquement consacré à l'échange d'informations sur les sanctions (*Sanctions Information Exchange Repository – SIER*).

Les formulaires d'information sur les risques demeurent un outil d'alerte sous-utilisé par les autorités douanières

89 Le cadre commun de gestion des risques a été établi dans le code des douanes de l'Union. Le système SGRD2, qui en fait partie, a été conçu pour permettre aux autorités douanières des États membres (ainsi qu'à la Commission), d'échanger en temps réel des informations sensibles et de signaler rapidement des envois ou des opérateurs présentant un risque. Les sanctions figurent parmi les thématiques couvertes par les échanges d'informations réalisés dans le système de gestion des risques en matière douanière (SGRD2). Utilisé dans toute sa mesure, ce système permet de faire en sorte qu'un risque détecté à un point de passage de la frontière extérieure soit correctement traité à un autre poste frontière.

90 Dans le système SGRD2, les autorités douanières nationales diffusent des formulaires d'information sur les risques afin d'alerter les autres bureaux de douane sur les risques de contournement ou de violation des sanctions qu'elles ont détectés. Ces formulaires devraient notamment être utilisés lorsqu'il est constaté qu'un lot concerne des biens soumis à sanctions et que sa sortie du territoire douanier de l'Union est refusée (par exemple en raison de l'absence d'une autorisation valable ou d'une tentative de contournement des sanctions).

91 Depuis 2022, plus de 12 000 formulaires ont été émis dans le cadre de procédures douanières liées aux sanctions. La moitié des formulaires relatifs aux sanctions visant la Russie et la Biélorussie concernent des cas où le bureau de douane de sortie de l'UE a bloqué des biens dont l'exportation avait été autorisée par le bureau de douane d'exportation dans un autre État membre. Cela illustre une nouvelle fois le fait que les États membres appliquent les sanctions suivant des approches différentes (points ***57*** à ***79***).

92 L'analyse des statistiques d'utilisation des formulaires montre par ailleurs que les États membres y recourent à des degrés divers. Les États membres limitrophes de la Russie ou de la Biélorussie émettent notamment davantage de formulaires que les autres. Lors de nos visites, plusieurs États membres ont indiqué recevoir peu de retours sur les formulaires émis et ne disposer que de ressources limitées pour traiter le volume important de formulaires entrants. Cela laisse penser que l'intérêt des États membres pour cet outil demeure inégal et, dans certains cas, assez faible.

93 La Commission fournit des orientations sur son utilisation sous la forme d'un manuel de l'utilisateur du SGRD2. Ce n'est toutefois que depuis 2024 qu'elle analyse régulièrement les formulaires émis par les États membres. Elle n'a par contre procédé à aucune analyse spécifique des retours d'information correspondants. Il n'existe aucun mécanisme formel à cet effet et la Commission n'a pas remédié au faible engouement de certains États membres pour les formulaires relatifs aux sanctions dans le système.

Les États membres n’exploitent pas pleinement le répertoire d’échange d’informations sur les sanctions

94 La Commission a développé un répertoire afin d’améliorer les échanges d’informations et l’établissement de rapports entre les États membres et la Commission sur les questions liées aux sanctions. Ce répertoire comprend plusieurs modules permettant notamment de déclarer les avoirs gelés, les autorisations accordées ou refusées ainsi que d’autres informations requises au titre de la réglementation relative aux sanctions. Un forum de discussion permet également aux autorités nationales compétentes d’adresser des questions à la Commission ou aux autres États membres.

95 Les États membres utilisent la plateforme pour communiquer à la Commission et aux autres États membres des informations sur les dérogations accordées, conformément aux obligations en matière de communication prévues par les règlements relatifs aux sanctions. Bien que la Commission ait fourni un modèle avec des champs standardisés à remplir, chaque État membre reste libre de décider du volume d’informations qu’il partage et de la manière dont il les présente. Il peut donc être difficile pour les autres autorités nationales compétentes et les autorités douanières de vérifier la validité d’une autorisation dérogatoire. Certaines informations essentielles, telles que le classement des biens dans le système harmonisé, les quantités autorisées, les parties concernées ou encore la date d’expiration de l’autorisation, font souvent défaut. Les échanges d’informations relatifs aux structures de propriété et de contrôle des entités demeurent également insuffisants, alors même qu’un module spécifique a été créé à cette fin dans le répertoire.

96 Par ailleurs, les autorités douanières des États membres chargées de contrôler le respect des sanctions n’ont pas toutes accès au répertoire ou à d’autres systèmes centraux d’échange d’informations (tels que le système électronique d’octroi des licences pour les biens à double usage) dès lors que certains administrateurs nationaux ne leur accordent pas les droits d’accès. La gestion des droits d’accès au répertoire n’est pas du ressort de la Commission. Les États membres sont seuls responsables de l’attribution des droits d’accès aux autorités (ou personnes) concernées. La Commission soutient ce processus en fournissant des orientations.

97 À l'heure actuelle, les autorités douanières ne peuvent pas accéder en temps réel au répertoire par l'intermédiaire des environnements numériques douaniers centralisés utilisés à des fins de contrôle douanier, tels que le système d'échange de certificats dans le cadre du guichet unique de l'UE pour les douanes (en l'occurrence, en raison de la portée juridique de ce dernier). Par conséquent, si un administrateur national refuse l'accès au répertoire aux autorités douanières de son pays, il les empêche d'utiliser systématiquement et efficacement les données d'origine en temps réel lors de la mainlevée des marchandises. Les administrateurs nationaux pourraient toutefois remédier à cette situation en accordant les droits d'accès nécessaires.

La Commission axe son suivi de l'application des sanctions commerciales de l'UE sur leurs effets sur l'économie russe et les flux commerciaux, mais pas sur leur incidence au sein de l'Union

98 Les sanctions visent à aider l'UE à atteindre son objectif stratégique consistant à empêcher la Russie de poursuivre sa guerre d'agression contre l'Ukraine[7] (point ***02***). Le Conseil[8] demande que les sanctions européennes fassent l'objet d'un suivi au niveau de l'Union sur la base d'informations cohérentes transmises par les États membres, de manière à pouvoir en vérifier l'efficacité. Bien que ces évaluations relèvent essentiellement de la responsabilité du Conseil, la Commission a également un rôle à jouer, d'autant que le règlement du Conseil est fondé sur une proposition conjointe de la Commission et du haut représentant (***annexe I***).

99 Nous avons examiné si la Commission suivait de manière approfondie la mise en œuvre des sanctions de l'UE et en évaluait les effets au regard de leurs objectifs généraux. Nous avons également vérifié si elle avait tenu compte des résultats de ses analyses lors de l'élaboration des nouvelles mesures restrictives et les avait communiqués aux institutions de l'UE concernées afin qu'elles puissent les prendre en considération lors des prochaines prises de décision.

---

[7] Site internet du Conseil (Sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie).

[8] Lignes directrices du Conseil de l'UE relatives aux sanctions (5664/18 du 4 mai 2018), points 15, 32 et 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/fr/pdf).

La Commission assure un suivi régulier de la mise en œuvre des sanctions, mais la collecte des données est répartie entre plusieurs services

100 La Commission surveille régulièrement la mise en œuvre des sanctions visant la Russie. Les responsabilités liées aux différents volets de cette activité de suivi sont toutefois réparties entre plusieurs services de la Commission (*tableau 1*).

Tableau 1 | Suivi de la mise en œuvre des mesures commerciales restrictives

Service de la Commission	Activité
DG FISMA	Suivi des effets de la guerre en Ukraine sur les marchés financiers russes Questionnaires adressés aux États membres de l'UE concernant la mise en œuvre des sanctions Visites sur place dans les États membres de l'UE
DG TRADE	Suivi des échanges commerciaux avec la Russie et les pays tiers, et établissement de rapports mensuels sur les articles communs hautement prioritaires et les biens critiques d'un point de vue économique. Production de documents d'analyse consacrés au contournement des sanctions à l'exportation à l'appui des activités de sensibilisation menées par l'envoyé spécial de l'UE chargé de la mise en œuvre des sanctions. Contacts avec des partenaires attachés aux mêmes principes concernant l'alignement des sanctions et la prévention de leur contournement.
DG TAXUD	Suivi de la mise en œuvre, par les autorités douanières, des mesures restrictives de nature commerciale Suivi de la mise en œuvre des sanctions par les États membres au moyen d'enquêtes
JRC	Aider au suivi des anomalies dans les flux commerciaux, tout en pilotant la centralisation des données et leur interopérabilité avec les services de la Commission et des États membres.
DG ECFIN	Suivi des effets des sanctions de l'UE sur l'économie russe
DG JUST	Suivi de l'application de la directive (UE) 2024/1226 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 (point *64*)
OLAF	Enquêtes et activités opérationnelles relatives au contournement des sanctions

101 Par ailleurs, les services de la Commission collectent des données provenant de sources diverses, y compris des données officielles de l'UE sur le commerce, des données sur les échanges internationaux, ainsi que des analyses réalisées par des pays partenaires et par des services universitaires dans l'Union et en Ukraine. Bien qu'il n'existe aucune politique formalisée précisant quelles données doivent être collectées, par quel service et selon quelles modalités, chaque service de la Commission recueille et analyse des données dans son domaine de compétence. De même, s'il n'existe ni plateforme centrale de données ni accord sur le partage des données entre les services de la Commission, le JRC mène actuellement des travaux visant à centraliser les données, tandis que les échanges de données et d'informations entre les services concernés ont lieu de manière régulière. Cette situation complique la réalisation d'une analyse complète de l'efficacité des sanctions commerciales.

102 Afin d'obtenir un premier aperçu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures restrictives, la Commission a adressé aux États membres, dès 2022, des questionnaires portant notamment sur les sanctions commerciales. Dans un second temps, la DG FISMA a organisé des réunions bilatérales sur place avec la quasi-totalité des États membres (sauf un) afin de collecter des informations plus détaillées (***annexe V***). Les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont confirmé l'utilité de ces échanges, qui ont permis à la Commission de mieux comprendre la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés dans la mise en œuvre des sanctions.

103 L'analyse régulière de l'évolution des échanges commerciaux avec la Russie relève de la DG TRADE, qui s'acquitte de cette tâche de manière exhaustive. Dans ses rapports, elle analyse les effets de la guerre sur le commerce mondial et présente une synthèse des mesures adoptées par la Russie. Elle y examine également les flux commerciaux concernant les biens critiques d'un point de vue économique et les articles communs hautement prioritaires (point ***49***). Les données collectées et les analyses réalisées sont partagées au sein du groupe interservices de coordination des sanctions, avec l'envoyé spécial de l'UE chargé de l'application de celles-ci, avec les États membres dans le cadre du groupe d'experts compétent en matière de sanctions de l'UE, ainsi qu'avec les groupes de travail du Conseil chargés des sanctions dans la perspective de l'adoption de nouvelles mesures restrictives. Elles constituent une base solide pour l'élaboration des futurs trains de sanctions ainsi que pour les analyses d'impact annuelles de la Commission (point ***107***).

104 La DG TAXUD suit la manière dont les autorités douanières mettent en œuvre les mesures restrictives de nature commerciale. À cette fin, elle exploite notamment les informations disponibles dans le système SGRD2, par exemple celles concernant le nombre de contrôles réalisés par les autorités douanières. Elle collecte également des informations sur la mise en œuvre des sanctions au moyen d'une enquête hebdomadaire à laquelle les États membres répondent sur une base volontaire dans le système.

105 Les travaux d'analyse de la Commission bénéficient également du soutien du Centre commun de recherche (JRC). Celui-ci effectue des analyses destinées à détecter les transactions atypiques et les cas de contournement des sanctions. Sur la base des données des déclarations en douane et en coopération avec la DG TAXUD, le JRC contribue à la détection de potentiels schémas de contournement impliquant des pays tiers. En collaboration avec les DG FISMA et TRADE, le JRC participe également aux travaux d'analyse sur lesquels s'appuient les missions de sensibilisation menées par l'envoyé spécial dans les pays tiers (points ***51*** à ***53***).

106 Enfin, le risque de contournement fait également l'objet d'analyses de la part de l'OLAF. Dans ce cadre, il étudie certains schémas commerciaux spécifiques, en accordant une attention particulière aux produits susceptibles d'être utilisés sur le champ de bataille. Les analyses de l'OLAF peuvent conduire à l'ouverture d'enquêtes portant sur de possibles cas de contournement des sanctions de l'UE (***encadré 7***).

Encadré 7

Exemples de l'assistance fournie par l'OLAF aux États membres dans le contexte des sanctions visant la Russie

Depuis février 2022, l'OLAF a ouvert 20 enquêtes portant sur des importations et 8 concernant des exportations.

Ainsi, l'Office a apporté son concours aux autorités espagnoles dans le cadre d'une opération baptisée «Probirka», qui a conduit à l'arrestation de quatre personnes impliquées dans l'exportation illégale de produits chimiques vers la Russie et à la saisie de 13 tonnes de ces substances.

L'OLAF a également coordonné une enquête transfrontière portant sur un cas de contournement des sanctions de l'UE visant la Russie et concernant l'exportation de plus de 760 véhicules depuis l'Union. L'enquête, ouverte à la suite d'alertes transmises par les autorités polonaises, a révélé que des véhicules déclarés comme étant destinés à des pays tiers étaient, en définitive, acheminés vers la Russie. Grâce à l'analyse de données et à la coopération avec des autorités de l'UE et de pays tiers, l'OLAF a pu retracer le parcours des véhicules et confirmer les violations des sanctions. Ses conclusions ont conduit à l'ouverture d'enquêtes pénales dans plusieurs États membres et au renforcement de la surveillance des expéditions similaires au niveau de l'Union.

L'absence de critères clairement définis limite l'évaluation, par la Commission, des effets économiques des sanctions commerciales de l'UE

107 Depuis l'origine, les lignes directrices du Conseil n'exigent pas des États membres qu'ils s'accordent sur des critères communs permettant de mesurer l'efficacité des sanctions commerciales de l'UE. La Commission n'a pas davantage proposé de tels critères. Nous estimons pourtant que des critères communs sont indispensables pour que les États membres et les institutions de l'UE puissent évaluer de manière cohérente l'efficacité des sanctions commerciales, conformément aux orientations du Conseil[9].

[9] Section IV des lignes directrices du Conseil de l'Union européenne relatives aux sanctions (document 5664/18).

108 La Commission a réalisé des évaluations approfondies de l'impact économique des sanctions en 2023 et en 2024. Faute de critères spécifiques, ces évaluations reposaient principalement sur l'évolution des échanges commerciaux entre l'Union et la Russie, qui fait déjà l'objet d'un suivi régulier (points ***100*** à ***106***). Elles comprennent une analyse des flux commerciaux par catégories de produits soumis à sanctions ainsi qu'un examen de la situation macroéconomique en Russie, notamment des perspectives de croissance et de l'inflation. Les évaluations de la Commission donnent ainsi une vue d'ensemble des conséquences des sanctions de l'UE pour l'économie russe, mais également de leur coût global pour l'Union.

109 Aucune information n'était toutefois disponible sur certains aspects, tels que l'impact sur les entreprises russes produisant des biens à usage militaire, sur les entreprises européennes dont l'activité reposait principalement sur l'exportation de biens soumis à sanctions, ou encore sur certains États membres ou régions de l'UE particulièrement concernés. La Commission n'a pas non plus évalué les ressources administratives nécessaires à la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE. La prise en compte de ces aspects supposerait la collecte de davantage de données et la mobilisation de ressources supplémentaires. Nous estimons néanmoins qu'il serait utile que la Commission publie des informations objectives plus détaillées, même si aucune obligation juridique ne l'y contraint. Cela permettrait d'informer le public de manière plus complète sur l'efficacité des sanctions commerciales de l'UE, de limiter les effets des campagnes de désinformation délibérées et de mieux cibler les futures mesures restrictives.

Les analyses de la Commission servent de base à l'élaboration des nouveaux trains de sanctions, même si les décisions restent guidées par des considérations politiques

110 Nos travaux d'audit ont montré que la Commission utilise les informations recueillies dans le cadre de ses activités de suivi pour élaborer de nouveaux trains de sanctions, ainsi que les résultats de ses analyses techniques régulières de la situation liée aux sanctions visant la Russie. Par exemple, elle s'appuie sur ces données pour proposer des modifications de l'annexe IV du règlement (UE) n°°833/2014, qui recense notamment des utilisateurs finaux militaires russes et certaines entités du complexe militaro-industriel auxquelles il est interdit de vendre à l'exportation depuis l'Union des biens à double usage ou des biens technologiques de pointe. Par ailleurs, lorsque les activités de suivi font apparaître des cas de contournement des sanctions, la Commission propose au Conseil de nouvelles mesures adaptées à l'évolution de la situation. L'alignement des sanctions applicables à la Biélorussie constitue à cet égard un exemple de mesure ayant contribué à réduire les possibilités de contournement.

111 La Commission communique régulièrement les résultats de ses activités de suivi au Conseil et aux États membres. Ainsi, les propositions d'inscription à l'annexe IV du règlement (UE) n° 833/2014 sont diffusées par l'intermédiaire du répertoire d'échange d'informations et examinées lors de réunions avec les États membres afin de recueillir l'avis d'experts nationaux et d'affiner les propositions. La Commission présente également régulièrement les résultats de ses analyses d'impact aux groupes de travail du Conseil.

112 D'une manière générale, nous observons que les propositions de sanctions élaborées par la Commission s'appuient notamment sur les activités de suivi et sur les résultats des analyses d'impact. Ces propositions font toutefois ensuite l'objet d'un examen politique approfondi au sein du Conseil, qui prend en considération de multiples facteurs, tant économiques que non économiques. En définitive, c'est le Conseil qui décide dans quelle mesure les informations fournies par la Commission se reflètent dans les nouveaux trains de sanctions.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Petri Sarvamaa, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 30 septembre 2026.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Contexte

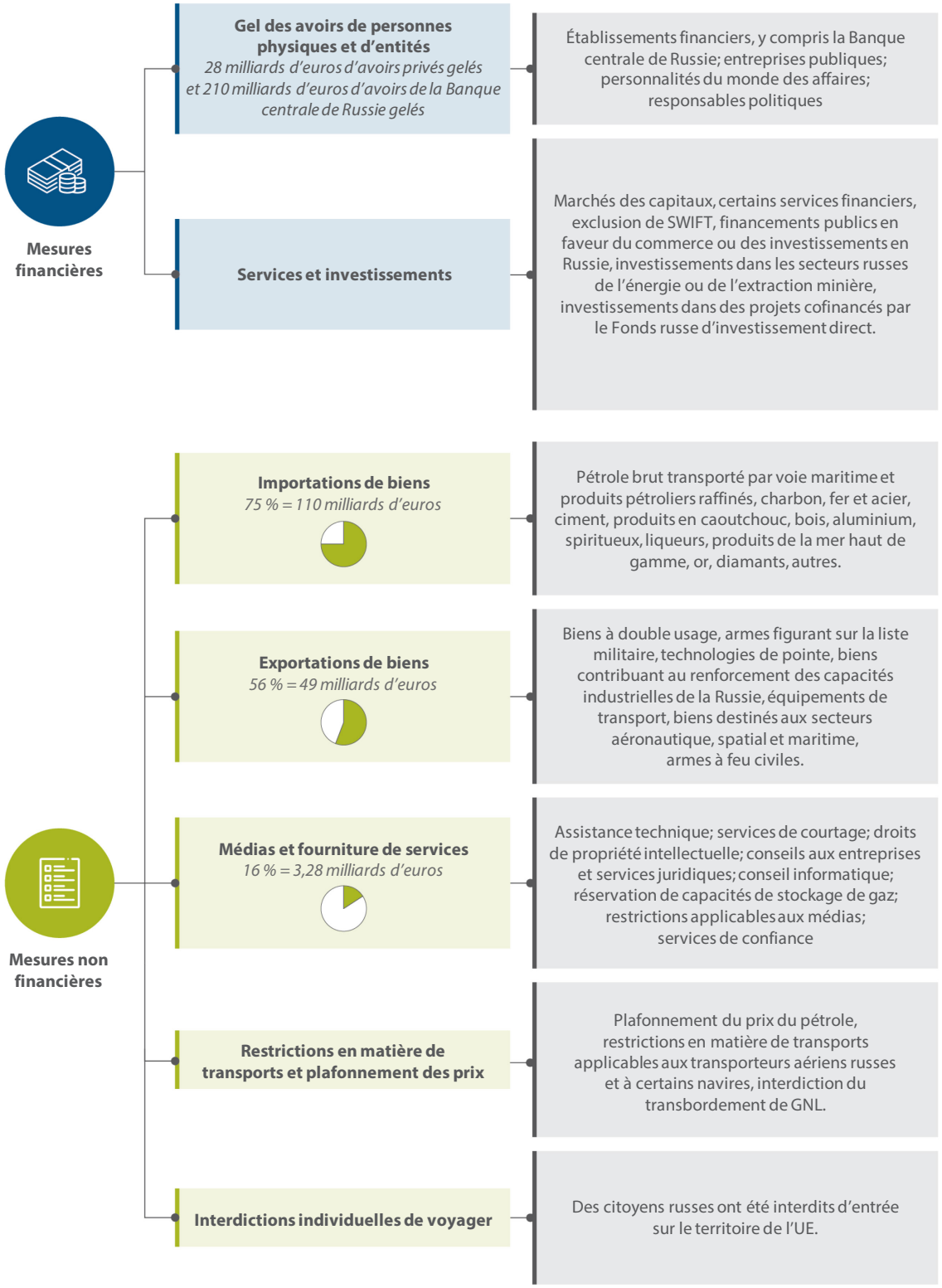
Cadre de l'UE en matière de sanctions

01 Les mesures restrictives (souvent appelées «sanctions») constituent l'un des principaux instruments dont dispose l'Union européenne pour prévenir les conflits ou faire face à des crises émergentes ou en cours. Elles relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union. En raison de son caractère intergouvernemental et de ses modalités de fonctionnement spécifiques, la PESC se distingue des autres domaines de compétence de l'Union, tels que la politique commerciale.

02 Les sanctions n'ont pas une finalité punitive. Elles visent plutôt à amener les gouvernements de pays tiers, ainsi que les entités, organisations et personnes dont les agissements portent atteinte à la paix et à la sécurité internationales, à la démocratie, à l'état de droit ou au respect des droits humains, à modifier leur comportement. En tant qu'instrument de politique étrangère, elles ont pour objectif d'encourager le respect des normes internationales en ciblant les acteurs responsables d'activités préjudiciables ou déstabilisatrices.

03 Les sanctions peuvent être réparties en deux grandes catégories: les mesures visant le secteur financier et celles de nature non financière. Dans les deux cas, elles peuvent cibler des personnes physiques, des entités ou des pays entiers. Les sanctions ayant une incidence sur les échanges de biens relèvent de la seconde catégorie (voir la ***figure 1*** de l'annexe I pour plus de détails).

Figure 1 | Présentation détaillée des mesures restrictives prises par l'UE à l'encontre de la Russie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du site internet de la Commission européenne intitulé: *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*.

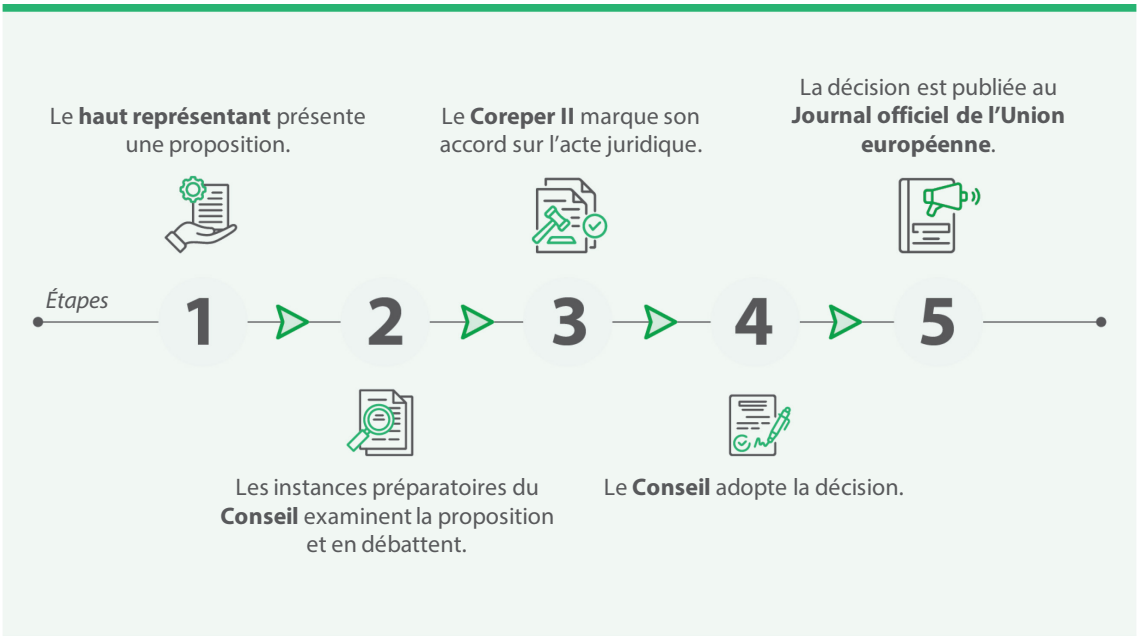
04 Bien qu'elles visent principalement des acteurs situés en dehors de l'Union, ces mesures ne peuvent être appliquées que dans les limites de la juridiction de l'UE. Elles sont donc contraignantes sur le territoire de l'Union pour les ressortissants des États membres, quel que soit leur lieu de résidence, pour les entités et entreprises constituées en société conformément au droit d'un État membre (y compris leurs filiales établies dans des pays tiers), pour toute activité exercée en tout ou en partie dans l'UE, ainsi que pour les aéronefs et les navires relevant de la juridiction d'un État membre.

05 À l'heure actuelle, une vingtaine de pays font l'objet de mesures commerciales restrictives de l'UE. Celles-ci concernent principalement des interdictions ou des restrictions applicables aux équipements militaires et aux biens à double usage, c'est-à-dire tant civil que militaire. Les régimes les plus étendus ont été adoptés à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en 2022. Ils s'appliquent à cette dernière, mais également aux territoires ukrainiens qu'elle occupe, à la Biélorussie, à l'Iran et à la Corée du Nord.

Processus décisionnel

06 La première étape de l'adoption de sanctions consiste en la présentation d'une proposition de décision du Conseil par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui dirige le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Dans des circonstances exceptionnelles, les États membres pourraient également proposer l'adoption de sanctions à l'échelle de l'Union. Les mesures envisagées sont ensuite examinées et discutées par les instances préparatoires compétentes du Conseil avant l'adoption de la décision par ce dernier statuant à l'unanimité (***figure 2*** de l'annexe I).

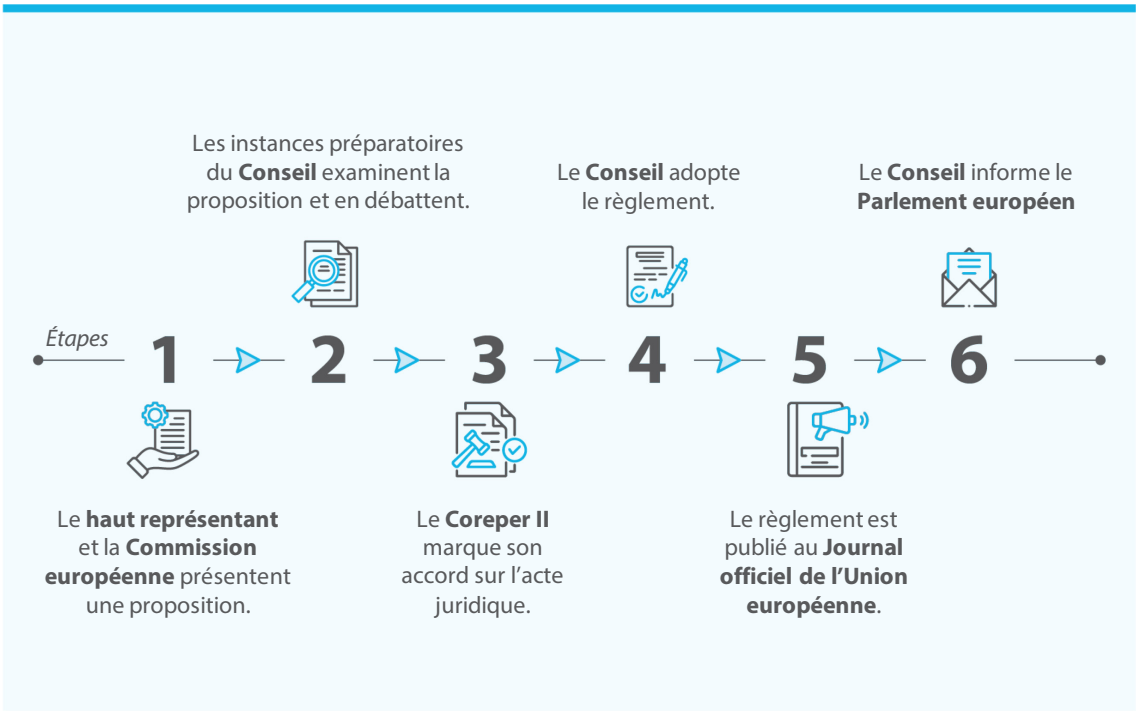
Figure 2 | Adoption des décisions du Conseil: une première étape obligatoire pour tous les types de sanctions



Source: Conseil de l'Union européenne.

07 Lorsque les sanctions comportent des éléments d'ordre économique ou financier, (par exemple des restrictions commerciales ou le gel d'avoirs), une seconde étape est nécessaire: l'adoption d'un règlement du Conseil pour mettre la décision à exécution. Le cas échéant, le Conseil statue à la majorité qualifiée (***figure 3*** de l'annexe I).

Figure 3 | Adoption des règlements du Conseil relatifs aux mesures restrictives, le cas échéant



Source: Conseil de l'Union européenne.

08 Une fois les sanctions adoptées, leur mise en œuvre et leur application relève de la responsabilité des États membres. Ceux-ci doivent veiller au respect des mesures sur leur territoire, notamment en prévoyant des sanctions en cas d'infraction. Le rôle de la Commission se limite à suivre la mise en œuvre des sanctions et à publier des orientations et des bonnes pratiques pour faire en sorte qu'elle soit cohérente et efficace.

Étendue et approche de l'audit

09 L'audit objet du présent rapport a porté sur la question de savoir si la Commission avait efficacement soutenu la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE adoptées par le Conseil en réaction à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. La période examinée couvre les années 2022 (c'est-à-dire depuis le début de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine) à 2025. Lorsque cela était pertinent, les évolutions plus récentes des sanctions ont été prises en considération afin de fournir des éléments de contexte et de donner aux informations présentées un caractère plus actuel. Nos travaux ont principalement porté sur le rôle joué par la Commission dans l'établissement d'un cadre de mise en œuvre approprié, dans le suivi des sanctions de l'UE, dans la détection d'éventuelles faiblesses ou lacunes, dans les mesures prises pour y remédier et dans l'évaluation de l'incidence globale des sanctions commerciales.

10 L'audit étant plus particulièrement centré sur les actions de la Commission, nous n'avons pas évalué la pertinence du champ d'application des sanctions, notamment les types de mesures appliquées, leur portée géographique ou sectorielle, ou encore les paramètres détaillés de chaque sanction. La Commission participe aux travaux préparatoires, mais ces questions relèvent exclusivement de la compétence du Conseil et s'inscrivent dans un processus de décision à caractère politique. Par conséquent, des institutions telles que le Conseil, le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou encore le SEAE, bien qu'elles participent aux travaux préparatoires et à la coordination interétatique dans le cadre du groupe RELEX/Sanctions, n'ont pas été auditées.

11 Par ailleurs, nos travaux ont été centrés sur les sanctions commerciales visant la Russie, y compris leur contournement. Nous avons retenu cet angle d'analyse à la fois en raison de notre mandat et parce que ces sanctions jouent un rôle essentiel dans la limitation des capacités d'exportation et d'importation de la Russie et, par conséquent, de sa puissance économique en général. L'audit couvre à la fois les importations et les exportations de biens, à l'exception des produits énergétiques. Les restrictions visant les exportations de services, les transports ou les médias n'ont pas été examinées non plus, car elles auraient nécessité l'intervention d'un nombre beaucoup plus important de services de la Commission.

12 Conformément au droit de l'Union, la responsabilité première de l'application des sanctions incombe aux États membres. Il s'agit notamment de mettre en place et de maintenir les dispositifs juridiques et administratifs nécessaires, d'allouer des ressources humaines suffisantes et d'enquêter sur les violations potentielles des mesures restrictives relevant des juridictions nationales. Les orientations publiées par la Commission sur certains aspects de la mise en œuvre n'ont pas de caractère contraignant et les États membres conservent une marge d'appréciation quant à leur application. C'est pourquoi nous avons effectué des visites auprès des autorités nationales compétentes (à savoir des ministères centraux chargés de la coordination ainsi que des administrations responsables des contrôles commerciaux et douaniers) dans cinq États membres: la Bulgarie, l'Allemagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Pologne. Ces visites avaient un caractère exclusivement informatif. Les pays concernés ont été sélectionnés sur la base de l'évolution de leurs échanges avec la Russie entre 2021 et 2024, de la structure de leurs dispositifs nationaux de mise en œuvre ainsi que d'une évaluation interne des risques. Nous avons également consulté les autorités compétentes du Royaume-Uni, qui applique ses propres sanctions à l'encontre de la Russie en se fondant sur son propre cadre juridique national.

13 Nos travaux ont consisté à examiner la documentation pertinente et à mener des entretiens avec les services de la Commission chargés de la mise en œuvre des sanctions, notamment la DG FISMA, le secrétariat général, la DG TRADE, la DG TAXUD, le Centre commun de recherche (JRC) et l'OLAF. Nous avons également échangé avec d'autres organismes de l'Union, dont le SEAE et les délégations de l'UE dans les pays tiers, ainsi qu'avec des autorités nationales et des parties prenantes externes participant au suivi et à l'évaluation des sanctions. Notre méthodologie d'audit est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Annexe II – Principales instances de l'UE intervenant dans la mise en œuvre des sanctions commerciales de l'UE

Groupe	Fréquence	Présidence	Remarques
Conseil			
RELEX/Sanctions	Ponctuellement (environ tous les 2 mois)	Présidence tournante	Représentants des administrations centrales des États membres
Groupe de haut niveau «Union douanière»	Ponctuellement	TAXUD	Directeurs généraux des douanes des États membres
Groupe «Union douanière»	Ponctuellement (environ tous les 3 à 4 mois)	TAXUD	Attachés douaniers des États membres
Groupe «Questions fiscales» du Conseil	Ponctuellement (environ une fois par mois)	TAXUD	Représentants des administrations fiscales centrales des États membres et attachés fiscaux auprès des représentations permanentes
Groupe «Biens à double usage» (DUWP)	Mensuelle	TRADE	Autorités nationales compétentes des administrations centrales chargées du contrôle des exportations de biens à double usage
Commission européenne (interne)			
Groupe interservices sur la mise en œuvre et l'application des sanctions	Tous les quinze jours	Secrétariat général/FISMA	Le groupe réunit un noyau permanent composé notamment des DG FISMA, ECFIN, TAXUD et TRADE, du JRC, de l'OLAF, du service juridique et du SEAE. D'autres directions générales y participent en fonction des sujets examinés.

Instances de la Commission européenne associant les États membres de l'UE			
Formation de haut niveau du groupe d'experts sur les mesures restrictives de l'Union et l'extraterritorialité	Ponctuellement	Commissaire/FISMA	Groupe de travail spécifiquement consacré aux sanctions, participants de haut niveau issus des administrations centrales des États membres
Groupe d'experts sur les mesures restrictives de l'Union et l'extraterritorialité	Ponctuellement (environ toutes les 4 à 8 semaines)	FISMA	Groupe de travail spécifiquement consacré aux sanctions, représentants des administrations centrales compétentes selon les sujets abordés (trésors publics, banques centrales nationales, autorités douanières, etc.).
Comité de la politique commerciale (formations des membres titulaires et des suppléants)	Hebdomadaire (réunion mensuelle des membres titulaires et trois réunions par mois des suppléants)	TRADE	Représentants des administrations centrales des États membres Les membres titulaires sont généralement représentés au niveau des directeurs généraux; les suppléants sont principalement des conseillers commerciaux basés à Bruxelles.
Groupe de coordination «double usage»	Ponctuellement	TRADE	Groupe fondé sur le cadre de contrôle des exportations de biens à double usage (règlement (UE) 2021/821)
Groupe «**mécanisme de coordination de l'application de la législation**» (sous-groupe relevant du groupe de coordination «double usage»)	Tous les trois mois	TRADE	Administrations centrales compétentes (Autorités nationales chargées de l'octroi des licences et/ou de l'application des règles
Réunions d'**examen des entités**	Ponctuellement	TRADE	Autorités nationales compétentes pour le contrôle des exportations de biens à double usage, ministères des affaires étrangères, ministères du commerce et représentations permanentes (conseillers RELEX)

Réunions d'**examen technique**	Ponctuellement	TRADE	Représentants des administrations centrales des États membres
Réunions d'**examen juridique**	Ponctuellement	TRADE	Représentants des administrations centrales des États membres, notamment les autorités de délivrance des licences, les ministères de l'économie, les ministères des affaires étrangères et les autorités douanières
Groupe chargé de la politique douanière composé des directeurs généraux des douanes	Ponctuellement (environ 2 à 3 fois par an)	TAXUD	Réunion informelle des directeurs généraux des douanes, organisée en fonction des besoins (Forum des directeurs généraux des douanes)
Réunion conjointe des directeurs généraux des impôts et des douanes	Ponctuellement	TAXUD	Questions liées à la mise en œuvre des sanctions touchant aux importations et aux exportations, ainsi qu'aux risques de contournement
Groupe d'experts en matière douanière	Ponctuellement	TAXUD	Réunion conjointe de représentants des États membres intervenant dans différents domaines, notamment la législation douanière, la gestion des risques et les questions internationales
Groupe de contact sur les sanctions (douanières)	Ponctuellement (environ 4 à 5 fois par an)	TAXUD	Groupe de travail spécifiquement consacré aux sanctions et principalement au signalement des pratiques de contournement et au partage d'informations, avec la participation de l'OLAF et d'autres directions générales
Groupe «Application de la loi» (Douanes)	Ponctuellement	TAXUD	Administrations douanières centrales et attachés douaniers des États membres

Directeurs des transports maritimes (réunion informelle)	Ponctuellement (environ 2 à 3 fois par an)	MOVE	Échanges informels sur les questions maritimes d'actualité, y compris, le cas échéant, les aspects spécifiques des sanctions dans le secteur maritime
Commission européenne - coordination avec les pays partenaires de l'UE			
Forum des coordonnateurs des sanctions	Ponctuellement	Envoyé spécial de l'UE chargé de la mise en application des sanctions/FISMA	Représentants des administrations centrales des États membres et des pays partenaires

Source: document de travail du Conseil de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne

Annexe III – Problèmes relevés concernant certains termes clés du cadre juridique

Descriptions vagues

- **Strictement nécessaire**: cette expression est utilisée 63 fois dans le règlement (UE) n° 833/2014 (version consolidée du 24.7.2026), principalement dans le contexte de dérogations que les autorités compétentes peuvent autoriser pour les exportations ou les transferts vers la Russie de biens qui contribuent au renforcement des capacités industrielles russes. L'emploi de cette terminologie peut conduire à des interprétations divergentes lors de l'octroi des dérogations. Ainsi, un État membre peut exiger une autorisation pour l'exportation de biens soumis à sanctions alors qu'un autre ne la requiert pas. L'article 5 bis *nonies*, paragraphe 7, relatif aux zones économiques spéciales, en fournit un autre exemple: «Par dérogation aux paragraphes 1 à 4, les autorités compétentes peuvent autoriser, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, les activités qui sont strictement nécessaires pour […]». La Commission a fourni des orientations à ce sujet dans la FAQ n° 18 (3), mais en recourant à d'autres formulations peu précises: «Lorsqu'elle est strictement nécessaire pour achever le retrait, les opérateurs peuvent demander une autorisation au titre de la dérogation prévue à l'article 5 bis nonies, paragraphe 7, point d)». Ainsi, malgré les orientations fournies par la Commission, les instructions demeurent vagues et sujettes à interprétation.

- **Mettre tout en œuvre**: cette expression est utilisée dans le contexte de la clause de responsabilité des sociétés mères de l'Union à l'égard de leurs filiales situées dans des pays tiers, mais sa portée et sa signification précise en ce qui concerne le niveau minimal d'obligations attendu de la société mère restent floues. Cette formulation imprécise a été introduite au cours du processus décisionnel, alors que la proposition initiale de la Commission reposait sur un critère de responsabilité plus précis.

- **Mesures et politiques appropriées**: l'emploi de l'adjectif assez vague «appropriées» introduit une incertitude pour les entreprises lorsqu'elles interprètent leurs obligations lors de la vente d'articles communs hautement prioritaires.

Termes employés de manière incohérente

- **Pays d'origine**: dans le cadre de l'union douanière, le pays d'origine d'un bien peut changer lorsque celui-ci fait l'objet d'une transformation dans un autre pays. Par contre, dans le cadre des régimes de sanctions, le pays d'origine demeure le pays dont les biens sont initialement issus.

- **Transfert**: ce terme est interprété de manière large comme désignant le déplacement de biens soumis à sanctions entre l'Union et la Russie, sans renvoi explicite à la terminologie utilisée en matière douanière, telles que les marchandises placées sous le régime de l'exportation ou du transit.

Annexe IV – Domaines dans lesquels les orientations de la Commission gagneraient à être davantage étoffées ou clarifiées

Exemples d'orientations de la Commission nécessitant des précisions supplémentaires

- **Devoir de diligence des opérateurs** — Les mesures imposant aux entreprises de surveiller, détecter et prévenir les risques de contournement des sanctions sont de plus en plus fréquentes. Ces mesures sont souvent complexes, ce qui suscite de nombreuses interrogations dans le secteur privé, en particulier parmi les PME, et rendent la lutte contre le contournement moins efficace. Des orientations plus détaillées seraient nécessaires et devraient être diffusées dès l'adoption de ces mesures.

- **Les opérateurs de l'UE mettent tout en œuvre en ce qui concerne les activités de leurs filiales en dehors de l'UE** — Des orientations plus précises aideraient les entreprises à déterminer ce qui est attendu d'elles lorsqu'elles doivent «mettre tout en œuvre», conformément à la réglementation, afin de veiller à ce que leurs filiales situées dans des pays tiers ne participent pas à des activités compromettant l'efficacité des mesures restrictives en matière d'échanges.

Points de vue des États membres sur la mise en œuvre des sanctions commerciales à l'encontre de la Russie

Le présent aperçu reprend une série de propositions formulées par les États membres visités afin d'améliorer la mise en œuvre des sanctions commerciales par la diffusion d'orientations de meilleure qualité. Ces observations reposent sur l'expérience pratique acquise par chaque État membre au cours de la période auditée et mettent en évidence plusieurs domaines dans lesquels les orientations gagneraient à être plus cohérentes et plus accessibles.

— **Diffusion, au niveau de l'UE, de lignes directrices détaillées dans des domaines spécifiques**

La diffusion au niveau de l'UE, dès l'adoption de nouvelles restrictions, d'orientations détaillées portant sur des domaines précis pourrait favoriser une interprétation et une mise en œuvre uniformes des sanctions commerciales dans l'ensemble des États membres, lesquels ne devraient plus se contenter des réponses aux questions posées dans les FAQ.

— **Orientations plus détaillées concernant les exportations/importations liées aux retours de marchandises défectueuses**

Les orientations relatives aux importations et aux exportations devraient être améliorées, en particulier concernant les situations complexes telles que le retour de marchandises défectueuses dont l'exportation est autorisée mais dont l'importation est soumise à sanctions.

— **Orientations plus claires et fournies en temps utile sur les obligations de diligence des opérateurs économiques**

Les mesures imposant aux opérateurs économiques de surveiller, détecter et prévenir les risques de contournement des sanctions sont de plus en plus courantes. Ces mesures sont souvent complexes et peu détaillées. Des orientations claires et détaillées devraient donc être disponibles dès l'adoption de ces mesures afin d'en favoriser la mise en œuvre efficace et de réduire les risques de contournement.

— **Reconnaissance des autorisations dérogatoires délivrées par d'autres États membres et opérations impliquant plusieurs États membres**

Le système de reconnaissance des autorisations dérogatoires accordées par différents États membres pourrait être amélioré. Des règles claires devraient préciser quel État membre est compétent pour délivrer une autorisation lorsqu'une opération implique plusieurs opérateurs économiques (exportateurs, vendeurs, acheteurs, entrepositaires ou transporteurs, par exemple) ou lorsque les marchandises transitent par plusieurs États membres.

— **Normalisation des obligations de déclaration des autorisations**

Il est essentiel de définir des exigences communes en matière de communication d'informations sur la mise en œuvre des sanctions à l'intention des États membres et des instances de gouvernance de l'Union. L'amélioration du système de répertoire d'échange d'informations sur les sanctions par l'harmonisation des champs de données concernant les autorisations délivrées faciliterait les vérifications. La mise en place d'un mécanisme permettant de suivre ces autorisations à l'échelle de l'Union réduirait les risques d'utilisation frauduleuse et garantirait le respect continu des sanctions.

— **Intégration, dans la législation ou les orientations de l'UE, de certains éléments issus d'accords régionaux**

L'intégration dans la législation ou les orientations de l'Union de certaines composantes provenant d'accords régionaux, telles que l'initiative douanière balte réunissant l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Finlande, pourrait contribuer à harmoniser davantage les contrôles douaniers et à renforcer les échanges d'informations entre États membres. En analysant les itinéraires inhabituellement complexes et en exigeant une documentation détaillée, les États membres participants ont rationalisé leurs procédures et réduit les risques de contournement des sanctions. L'intégration de tels éléments dans le cadre de l'UE pourrait rendre l'application des sanctions plus efficace à l'échelle de l'Union.

Annexe V – Visites dans les États membres effectuées par la DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (FISMA) pour surveiller la mise en œuvre des sanctions commerciales

Principales conclusions des visites en rapport avec les sanctions commerciales:

— Entre 2023 et 2025, des représentants de la DG FISMA se sont rendus dans tous les États membres à l'exception d'un seul, afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre et de l'application des sanctions dans l'Union. La conclusion générale tirée de ces visites est que l'application des sanctions dépend étroitement de l'organisation interne et de la structure de gouvernance propres à chaque État membre.

— Dans certains États membres, les autorités nationales avaient mis en place leurs propres mécanismes de sanctions. Cette situation comporte le risque de voir émerger, à l'échelle de l'Union, un ensemble hétérogène de régimes nationaux de sanctions, susceptible de nuire au bon fonctionnement du marché intérieur. Elle soulève également des interrogations quant à la crédibilité du dispositif mis en place par l'UE.

— Parmi les évolutions positives relevées figurent la désignation d'un coordonnateur national chargé des sanctions ainsi que la création d'une plateforme permettant à l'ensemble des acteurs concernés par leur mise en œuvre de partager leurs expériences.

— Certains États membres ont également exprimé des préoccupations concernant l'organisation interne de la Commission. Ils ont souligné que la participation d'un grand nombre de services de la Commission aux travaux de multiples instances de discussion risquait de créer une certaine confusion.

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle/acronyme/abréviation	Définition/explication
ANC	Autorité nationale compétente
Coreper	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres l'Union européenne
DG ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières
DG FISMA	Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux
DG JUST	Direction générale de la justice et des consommateurs
DG TAXUD	Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière
DG TRADE	Direction générale du commerce
JRC	Centre commun de recherche
OLAF	Office européen de lutte antifraude
RELEX	Groupe «Relations extérieures» du Conseil
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SGRD2	Système commun de gestion des risques en matière douanière 2
SWIFT	*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* - Société de télécommunications financières interbancaires mondiales

Glossaire

Terme	Définition/explication
Articles communs hautement prioritaires	Catégorie de biens à double usage et de biens technologiques de pointe identifiés par la Commission, en coordination avec les partenaires internationaux, comme étant particulièrement adaptés à un usage militaire et donc exposés à un risque accru de détournement et de contournement dans le contexte des sanctions à l'encontre de la Russie.
Autorisation (licence)	Dans le cadre du présent rapport, autorisation formelle accordée par une autorité nationale compétente, dans les conditions prévues par le droit européen, permettant de mener une activité ou d'effectuer une opération qui serait autrement interdite en vertu des sanctions de l'UE, pour autant que certaines conditions soient respectées. En outre, son champ d'application et sa durée de validité sont prédéterminés.
Biens à double usage	Technologies pouvant être utilisées à des fins tant civiles que militaires et qui sont, à ce titre, soumises aux règles en matière de contrôle des exportations et, le cas échéant, aux sanctions de l'UE.
Biens critiques d'un point de vue économique	Biens industriels faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE, pour lesquels des flux commerciaux importants existaient avant l'imposition des sanctions et qui sont considérés comme déterminants pour les capacités économiques ou industrielles d'un pays visé par des sanctions.
Biens technologiques de pointe	Biens, logiciels ou technologies faisant l'objet de sanctions renforcées de l'UE en raison du risque qu'ils soient utilisés à des fins militaires, stratégiques ou industrielles par un pays faisant l'objet de sanctions.
Contournement	Dans le contexte du présent rapport, tout comportement ayant pour but ou pour effet d'éviter l'application de sanctions de l'UE.
Contrôle après dédouanement	Contrôles douaniers fondés sur le risque effectués après la mainlevée des marchandises afin de vérifier le respect de la législation douanière et d'autres règles applicables, y compris les sanctions commerciales de l'UE.
Coreper II	Le Coreper II est composé des représentants permanents des 27 États membres de l'UE. Il est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne dans plusieurs domaines, notamment les affaires étrangères et les affaires intérieures.
Dépositaires centraux de titres	Un dépositaire central de titres (DCT) est une organisation qui assure la conservation sécurisée d'actifs financiers tels que les actions et les obligations. Ces actifs sont généralement conservés au format électronique plutôt que sous la forme de certificats papier.
Dérogation	Dans le contexte du présent rapport, exception prévue par un règlement relatif aux sanctions qui permet à une autorité compétente d'autoriser, sous certaines conditions, une activité ou une opération qui serait autrement interdite.

Terme	Définition/explication
Envoyé spécial international chargé de la mise en œuvre des sanctions	Représentant désigné par la Commission chargé des contacts et de la coordination diplomatiques avec les pays tiers afin de soutenir la mise en œuvre efficace des sanctions de l'UE et d'empêcher leur évitement ou leur contournement.
Exemption	Dans le contexte du présent rapport, exclusion explicite d'une activité ou d'une opération du champ d'application d'une interdiction par le règlement instituant les sanctions lui-même, de sorte qu'aucune autorisation préalable d'une autorité compétente n'est requise.
Pays plateforme	Pays tiers par lequel des marchandises transitent afin de contourner les sanctions applicables à leur pays de destination.
Recherche de la juridiction la plus favorable (*Forum shopping*)	Pratique consistant à choisir délibérément des juridictions, des itinéraires ou des points de contrôle douanier associés à une application moins stricte des sanctions ou à des procédures d'autorisation plus souples, afin de faciliter le contournement des sanctions.
Sanctions	Dans le contexte du présent rapport, mesure non punitive appliquée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE afin d'inciter un changement de comportement des États. Elles peuvent prendre la forme de restrictions commerciales, financières, économiques ou sectorielles.
Union douanière	Cadre de l'UE dans lequel les États membres appliquent un tarif douanier extérieur commun et un ensemble uniforme de règles douanières.

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-30

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-30

L’équipe d’audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l’UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d’audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l’importance politique et de l’intérêt du public.

L’audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Petri Sarvamaa, Membre de la Cour. L’audit a été effectué sous la responsabilité de Mihails Kozlovs, Membre de la Cour, avec l’aide de son cabinet et de l’équipe d’audit. L’assistance linguistique et la conception graphique ont été assurées par d’autres services de la Cour.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo de couverture: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Figure 1, figure 6 et figures 1 à 3 de l'annexe I – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Cartes de la figure 5:

Limites administratives: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Cartographie: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-8521-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/9867376	QJ-01-26-050-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8522-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0526904	QJ-01-26-050-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Sanctions commerciales de l'UE à l'encontre de la Fédération de Russie - De solides efforts de coordination, mais un impact limité par une mise en œuvre encore inégale», rapport spécial 30/2026, Office des publications de l'Union européenne, 2026.

À la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, l'Union européenne avait adopté, en août 2026, 21 trains de sanctions visant à affaiblir l'effort de guerre russe en restreignant les échanges de biens stratégiques.

Notre audit visait à déterminer si la Commission soutenait efficacement la mise en œuvre de ces sanctions commerciales et en assurait un suivi adéquat. Nous avons constaté que la Commission avait mis en place d'importants dispositifs de coordination, d'orientation et de suivi, et que les sanctions avaient considérablement réduit les échanges commerciaux entre l'UE et la Russie tout en limitant les exportations directes de biens critiques à caractère militaire. Toutefois, les ambiguïtés juridiques, la diversité des pratiques de mise en application au niveau national, l'utilisation inégale des systèmes d'échange d'informations et les lacunes en matière de suivi réduisent globalement l'efficacité des sanctions et créent des risques de contournement. Nous recommandons de rendre le cadre juridique plus clair, d'analyser et de corriger les différences dans l'application des sanctions par les États membres, de promouvoir le recours systématique aux outils d'échange d'informations et de renforcer le suivi au travers d'une collecte de données intégrée et de critères d'efficacité clairement définis.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors