Mesures restrictives de l'Union européenne et droit des affaires de l'Union européenne : interactions plurielles et frictions systémiques

Régis Bismuth
Professeur à l'École de droit de Sciences Po

À première vue, le droit européen des affaires et les mesures restrictives de l'Union européenne relèvent de sphères juridiques distinctes et ne devraient interagir qu'à la marge. Les mesures restrictives (aussi plus généralement désignées « sanctions ») relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Il s'agit d'un instrument essentiel de l'action extérieure de l'Union qui vise à répondre, entre autres, à des violations graves du droit international. Juridiquement, les mesures restrictives sont clairement délimitées : décidées à l'unanimité par le Conseil sur le fondement de l'article 29 TUE et mises en œuvre par des règlements adoptés en vertu de l'article 215 TFUE, elles sont conçues pour influer sur le comportement d'acteurs non-européens en recourant à des outils tels que le gel de ressources économiques, les restrictions à l'importation ou à l'exportation, ou encore d'autres restrictions économiques sectorielles spécifiques.

Les frontières du droit européen des affaires ne sont pas aussi nettes. Elles sont avant tout doctrinales et s'articulent en ce sens autour d'un socle commun incluant les libertés de circulation, l'intégration du marché intérieur et le droit de la concurrence[1]. Certains auteurs y incluent également des thématiques variées, telles que la gouvernance économique ou monétaire de l'Union[2], voire même aussi les procédures contentieuses[3]. La variété de la matière se reflète plus largement dans l'évolution des sujets traités dans des revues spécialisées comme l'*European Business Law Review* depuis sa création il y a plus de trois décennies. Fiscalité, numérique, climat, environnement, stabilité financière, droits de l'homme et autres domaines sont désormais des composantes reconnues des débats contemporains en droit européen des affaires.

1. V. par ex., L. Vogel, *Droit européen des affaires*, 2e éd., Dalloz, 2019.
2. C. Gavalda, G. Parleani et B. Lecourt, *Droit des affaires de l'Union européenne*, 9e éd., LexisNexis, 2024.
3. C. Nourissat et B. de Clavière-Bonnamour, *Droit européen des affaires*, 7e éd., Dalloz, 2023, p. 535 et s.

Dans cette acception plus large du droit européen des affaires, il est possible d'explorer les relations entre celui-ci et les mesures restrictives de l'UE. Droit européen des affaires et mesures restrictives se situent, à première vue, sur des espaces distincts. La politique étrangère et de sécurité commune est ancrée dans les relations extérieures de l'Union, avec le reste du monde. Le droit des affaires de l'UE quant à lui est orienté vers l'organisation interne du marché. Cette distinction, il faut l'avouer rudimentaire entre « intérieur » *versus* « extérieur », dissimule des réalités économiques, mais aussi juridiques, bien plus complexes.

C'est une banalité de constater que des mesures restrictives à vocation économique (gel des avoirs, restrictions commerciales, etc.) produisent des répercussions sur la conduite des affaires. Toutefois, il serait réducteur de s'en tenir à ces seules interactions. Depuis la crise ukrainienne, les mesures restrictives ont généré plusieurs frictions et un brouillage des frontières entre objectifs de politique étrangère et plusieurs domaines du droit européen des affaires.

Cette étude propose de dégager les grandes lignes de ces interactions autour de quatre axes : l'impact général des mesures restrictives sur la conduite des affaires dans l'UE (I), la mise à l'épreuve des libertés de circulation par les mesures restrictives (II), les distorsions économiques (notamment concurrentielles) dans le marché intérieur résultant des mesures restrictives (III), et enfin le mouvement plus récent consistant à utiliser des instruments de la politique économique de l'Union au soutien des mesures restrictives (IV).

I. L'incidence générale des mesures restrictives sur la conduite des affaires dans l'UE

Pour mesurer l'incidence des mesures restrictives sur le monde des affaires européen, il est d'abord nécessaire de clarifier la distinction entre les cibles des sanctions et leurs destinataires. Les cibles des sanctions sont généralement les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, dont le comportement est considéré comme indésirable, qu'il s'agisse par exemple de personnalités politiques ou d'entreprises impliquées dans des activités militaires ou dans le soutien d'actions contraires au droit international. Ces cibles sont souvent situées à l'étranger et font l'objet de mesures de gel de leurs avoirs ainsi que de sanctions sectorielles.

Cependant, sur le plan juridique, les destinataires des obligations découlant des mesures restrictives sont avant tout, en pratique, des opérateurs établis dans l'UE. En effet, les règlements adoptés en vertu de l'article 215 TFUE incluent entre autres, dans leur champ d'application *ratione personae* des mesures restrictives, les sociétés établies dans un État membre de l'UE[4]. Concrètement, c'est à une banque française qu'il revient de procéder au gel des avoirs d'une personne inscrite sur une liste de sanctions, ou encore à une entreprise européenne de s'abstenir de commercer avec un opérateur russe pour certains biens ou services interdits.

Loin d'être des contraintes périphériques, ces obligations juridiques sont internalisées par les acteurs économiques européens, qui doivent en permanence intégrer les restrictions pertinentes dans leur fonctionnement quotidien. La portée des mesures restrictives européennes contemporaines est sans précédent. Dans le cadre des sanctions adoptées contre la Russie, en particulier depuis le début de la guerre en Ukraine en 2022, le règlement 833/2014 a étendu le champ

4. La clause générale relative au champ d'application des règlements portant mesures restrictives dispose de manière habituelle : « Le présent règlement s'applique : a) sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien ; b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre ; c) à toute personne, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est ressortissante d'un État membre ; d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un État membre ; e) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme pour toute activité économique exercée en totalité ou en partie dans l'Union ». Sur l'extension de la portée territoriale des mesures restrictives de l'UE, v. R. Bismuth et J. Dunin-Wasowicz, « Towards a New Extraterritoriality of EU Sanctions ? », *in* C. Zilioli, R. Bismuth et L. Thévenoz (dir.), *International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives*, Brill, 2024, p. 123 et s.

des limitations économiques à une grande variété de secteurs clés.

L'influence des régimes de sanctions sur le fonctionnement des entreprises européennes se manifeste de manière concrète dans une multiplicité de catégories de restrictions qui touchent directement des opérations commerciales routinières. En matière de biens, les interdictions d'importer ou d'exporter certains produits obligent les opérateurs à opérer des vérifications supplémentaires pour toute transaction susceptible d'entrer dans le champ des mesures restrictives. Dans le domaine des services, des prestations traditionnellement intégrées aux activités d'entreprise (allant des services comptables, d'audit ou de conseil aux prestations informatiques) sont frappées d'interdiction, poussant les cabinets européens à adapter leurs offres ou à solliciter des autorisations spécifiques des autorités nationales pour continuer certaines missions. Sur le plan des flux de capitaux, les gels des avoirs ou l'interdiction de certaines opérations de financement imposent aux institutions financières de renforcer leurs systèmes de conformité et de filtrage pour éviter de se rendre coupables d'infractions aux mesures restrictives en vigueur. Notons d'ailleurs que le dispositif répressif pour les cas de violation des mesures restrictives de l'UE a été récemment harmonisé et renforcé par la directive 2024/1226[5].

L'intégration de ces restrictions dans le quotidien des entreprises se traduit par des changements structurants dans les fonctions de conformité des entreprises européennes. Dans de nombreux secteurs, tout projet transfrontalier commence par un contrôle de conformité aux sanctions (à l'instar des vérifications en matière de concurrence ou de protection des données) et les comités de direction doivent désormais disposer d'une expertise spécifique sur ces régimes pour évaluer les risques juridiques et opérationnels potentiels.

La conséquence la plus marquante est peut-être l'émergence d'une compliance géo-économique sophistiquée, qui requiert non seulement des ressources techniques (logiciels de filtrage, due diligence accrue sur les clients) mais aussi une veille réglementaire continue. L'évolution rapide des paquets de sanctions, avec leurs nombreuses modifications et ajouts successifs, impose aux entreprises de mettre à jour régulièrement leurs politiques internes et de former leurs équipes pour prévenir les violations involontaires et les risques de responsabilité pénale ou administrative pour les dirigeants et les *compliance officers*.

Les sanctions sont aussi susceptibles d'avoir une portée inattendue, affectant des aspects très routiniers de la vie des sociétés. L'illustration en est donnée par le renvoi préjudiciel actuellement pendant devant la CJUE dans l'affaire *SBK Art*[6] qui interroge la Cour sur le point de savoir si le gel des fonds emporte ou non, pour celui qui en est la cible, une suspension de l'exercice des droits d'assemblée et de vote attachés à des certificats d'actions. Compte tenu de ces effets invasifs sur le fonctionnement des sociétés, il n'est pas surprenant que des frictions aient pu se manifester entre l'application des sanctions et d'autres principes fondamentaux du droit de l'Union, en particulier ceux relatifs aux libertés de circulation.

II. Les libertés de circulation face aux mesures restrictives

Les mesures restrictives de l'UE imposent divers types de restrictions qui affectent non seulement les activités de cibles situées à l'étranger (par exemple une entreprise russe visée qui n'a plus la possibilité de vendre certaines marchandises depuis la Russie vers l'UE), mais aussi les activités de cibles conduites dans l'espace des États membres de l'Union. Tel est notamment le cas des personnes et entités visées par des mesures de gel dans l'UE, qui impliquent des restrictions aux mouvements de capitaux aussi bien entre l'Union et les États tiers qu'au sein même de l'Union.

Ainsi, si l'article 215 TFUE, qui sert de fondement aux mesures restrictives de l'UE, vise « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers », l'analyse de leurs effets

5. Dir. 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive 2018/1673.
6. V. les conclusions de l'Avocat général Jean-Richard de La Tour dans cette affaire (CJUE, 25 sept. 2025, n° C-465/24, *SBK Art c/ Fortenova*).

concrets montre que ces mesures ne se limitent pas à des restrictions transfrontières avec des États tiers.

Elles peuvent également produire des effets juridiques directs à l'intérieur de l'espace de l'Union, y compris en affectant l'exercice de libertés fondamentales garanties par le droit primaire. La CJUE a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la conformité des mesures restrictives au regard de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété[7] ou du droit à la liberté d'expression dans le cadre d'une activité économique[8].

Des restrictions aux libertés de circulation qui sont quant à elles au cœur du droit européen des affaires peuvent aussi résulter des mesures restrictives. La question s'est posée devant la CJUE de manière particulièrement significative, en matière de liberté de circulation des personnes, donnant à la Cour l'occasion de préciser sa manière d'appréhender les tensions entre libertés de circulation et mesures restrictives.

Certaines personnes ont été visées par des mesures restrictives comprenant des interdictions de voyager. Dans le cadre des régimes de sanctions, ces interdictions ont principalement concerné des ressortissants de pays tiers, sous la forme d'une interdiction d'entrée sur l'ensemble du territoire des États membres. Toutefois, des personnes disposant d'une double nationalité, dont celle d'un État membre, ont également été concernées. Dans ce cas, les mesures ont eu pour effet de leur interdire l'accès aux territoires des États membres dont elles n'étaient pas ressortissantes, tout en leur permettant de résider sur le territoire de l'État membre dont elles possédaient la nationalité.

La question s'est alors posée de la compatibilité de telles mesures avec les dispositions de l'article 21 TFUE ainsi que de l'article 45, § 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui consacrent le droit de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Certaines personnes visées par des interdictions de voyager ont ainsi cherché à faire valoir leurs droits de citoyens européens au titre de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Cette directive ne prévoit comme restrictions générales admissibles aux libertés de circulation et de séjour que les mesures prises par les États membres « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ». Son article 27, § 2, pose en outre une conception particulièrement restrictive de ces exceptions, en exigeant que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique « soient fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné ».

Or, certaines personnes visées par des mesures restrictives d'interdiction de voyager ne le sont pas en raison de leur comportement personnel en lien avec la situation que ces mesures entendent faire cesser, mais en raison de leur statut, par exemple en tant qu'homme ou femme d'affaires influent ou en tant que conjoint d'une personne directement ciblée. Dans ce contexte, certains citoyens européens ont tenté d'invoquer la directive 2004/38/CE pour contester les interdictions de déplacement au sein de l'Union, en faisant valoir que rien, dans leur comportement personnel, ne permettait de caractériser un trouble à l'ordre public ou à la sécurité publique.

Les juridictions de l'Union ont toutefois rejeté cette lecture des relations entre liberté de circulation des citoyens européens, telle qu'organisée par la directive 2004/38/CE, et mesures restrictives. Elles ont considéré que, au titre de l'article 21, § 1, TFUE, les libertés de circulation et de séjour des citoyens européens s'exercent « sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ». Cette formule inclut selon la Cour les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune adoptées sur le fondement des traités[9], de sorte que la liberté de circulation peut « être restreinte pour des motifs autres que ceux prévus par la directive 2004/38 »[10]. Dans une affaire antérieure, les juridictions de l'Union avaient d'ailleurs précisé que les mesures restrictives affectant la liberté de circulation des citoyens de l'Union « doivent être considérées comme une *lex specialis* par rapport à ladite directive 2004/38, de sorte que ces dispositions

7. V. par ex., CJUE, 28 mars 2017, n° C-72/15, *Rosneft*, § 143 et s.
8. Trib. UE, 27 juill. 2022, n° T-125/22, *RT France c/ Conseil*, § 116 et s.
9. Trib. UE, 2 déc. 2025, n° T-285/24, *Timchenko c/ Conseil*, § 113.
10. *Ibid.*, § 114.

priment cette dernière dans les situations qu'elles visent spécifiquement à régler »[11].

Cette position jurisprudentielle peut légitimement susciter des critiques, notamment si l'on observe que l'article 29 TUE, sur le fondement duquel sont adoptées les mesures restrictives relatives aux interdictions de voyager, se borne à indiquer que « le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique ». Cette disposition n'avait pas vocation, *prima facie*, à fonder des mesures susceptibles d'affecter directement l'exercice des libertés de circulation au sein de l'Union.

Il ressort néanmoins de la jurisprudence que ces mesures ne sont pas appréciées à l'aune du droit commun des libertés de circulation, mais uniquement au regard des principes applicables au contrôle juridictionnel des mesures restrictives, domaine dans lequel les juridictions de l'Union reconnaissent une marge de manœuvre particulièrement large au Conseil. Autrement dit, les mesures restrictives affectant les libertés de circulation au sein de l'Union sont évaluées exclusivement à l'aune de la logique de la politique étrangère et de sécurité commune, et non au regard du régime général des libertés de circulation.

III. Distorsions économiques et asymétries concurrentielles résultant des mesures restrictives

Les mesures restrictives de l'UE sont conçues pour produire des effets économiques significatifs sur les pays et entités visés. Elles peuvent toutefois engendrer des répercussions économiques non intentionnelles au sein même de l'UE. Ainsi, les sanctions adoptées en 2022 contre la Banque centrale de Russie et certaines institutions financières russes n'ont pas seulement affecté la stabilité du système bancaire russe, mais ont également provoqué des effets de contagion dans l'espace européen.

L'exemple des filiales européennes de la banque russe *Sberbank* en Autriche, en Slovénie et en Croatie est à cet égard révélateur. Ces établissements ont connu une perte rapide de confiance, accompagnée de retraits massifs de dépôts, avant même l'entrée en vigueur complète des mesures restrictives.

Cette situation a conduit à l'intervention des autorités européennes afin de préserver la stabilité financière et, pour deux de ces filiales, à l'ouverture de procédures de résolution[12].

De manière peut-être plus inattendue, les mesures restrictives sont également susceptibles, en raison de la spécificité de leurs mécanismes de mise en œuvre, de générer des asymétries concurrentielles entre opérateurs économiques au sein de l'UE. Pour le comprendre, il convient de rappeler que la mise en œuvre des sanctions européennes repose principalement sur les autorités nationales des États membres. Si les sanctions sont adoptées au niveau de l'Union par des règlements directement applicables, leur application concrète relève des administrations nationales compétentes. Celles-ci assurent le respect effectif des interdictions, exercent des contrôles, infligent des sanctions en cas de violation et traitent les demandes émanant des opérateurs économiques.

Parmi les décisions prises par les autorités nationales compétentes figurent celles relatives aux demandes de dérogation. Une dérogation correspond à la situation dans laquelle une activité ou une opération est, en principe, interdite par le règlement de base, mais peut faire l'objet d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité nationale compétente. Les possibilités de dérogation sont nombreuses. À titre d'exemple, les règlements 269/2014 et 833/2014 relatifs aux sanctions contre la Russie comptent, dans leur version en vigueur en décembre 2025, environ 120 dérogations. Celles-ci poursuivent des objectifs variés, allant de la protection des intérêts stratégiques et économiques de l'Union, notamment en matière d'approvisionnement énergétique ou de stabilité financière, à des considérations de sécurité juridique, à des exigences de respect des droits fondamentaux ou encore à des motifs humanitaires.

L'interprétation et l'octroi de ces dérogations relèvent de l'appréciation des autorités natio-

11. Trib. UE, 5 nov. 2014, n^{os} T-307/12 et T-408/13, *Mayeleh c/ Conseil*, § 198.

12. Sur ces évènements, v. C. Gortsos, « The EU's Restrictive Measures on the Russian Central Bank: Some Financial Stability Perspectives in Light of the Sberbank Cases », *in* C. Zilioli, R. Bismuth et L. Thévenoz (dir.), *International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives*, Brill, 2024, p. 275 et s.

nales, ce qui est susceptible d'engendrer des distorsions entre opérateurs économiques au sein de l'Union. Une même opération peut ainsi être autorisée dans un État membre et refusée dans un autre. L'autorisation générale n° 42 délivrée par l'Office fédéral allemand des affaires économiques et du contrôle des exportations (BAFA) illustre cette problématique. Elle permet à certaines entreprises allemandes de continuer à fournir des services professionnels et des logiciels à leurs filiales russes, malgré l'interdiction élargie prévue par les sanctions européennes[13].

Les entreprises établies dans d'autres États membres ne peuvent toutefois pas bénéficier automatiquement d'une autorisation équivalente, leurs autorités nationales n'ayant pas adopté de mesure comparable. Une entreprise européenne pourrait dès lors être incitée à structurer la fourniture de ses services *via* sa filiale allemande afin de s'appuyer sur cette autorisation. Il en résulte une dynamique concurrentielle asymétrique entre acteurs opérant dans l'Union. Cette illustration met en lumière le risque de divergences dans l'application des régimes nationaux de sanctions et souligne l'importance d'une coordination renforcée afin de limiter de telles distorsions et d'assurer l'efficacité globale des mesures restrictives européennes.

Au-delà des distorsions liées à l'application des dérogations, la mise en œuvre des sanctions a également contribué à des distorsions concurrentielles mettant à l'épreuve le droit des aides d'État. Face au choc économique induit par les mesures restrictives (notamment la crise énergétique), la Commission a assoupli le contrôle des aides *via* l'adoption d'un « Encadrement temporaire de crise » fondé sur l'article 107, § 3 (b), TFUE[14]. Si ce dispositif a permis d'amortir l'impact des conséquences économiques des sanctions pour les entreprises européennes, il a également produit des effets asymétriques au sein du marché intérieur. Les États membres disposant de marges budgétaires plus importantes (notamment l'Allemagne) ont pu accorder à leurs industries des volumes d'aides nettement supérieurs, créant un désavantage compétitif pour les opérateurs situés dans des États membres aux capacités financières plus limitées. Ainsi, la réponse économique aux conséquences des mesures restrictives a, par ricochet, fragilisé l'égalité des conditions de concurrence au sein du marché intérieur[15].

IV. La politique économique de l'UE au soutien des mesures restrictives

Après avoir mis en évidence que des distorsions entre opérateurs économiques de l'UE peuvent résulter de la mise en œuvre des mesures restrictives, il est aussi possible de mettre en lumière une autre interaction, à savoir la mobilisation des instruments de la gouvernance économique de l'Union au soutien des mesures restrictives. Autrement dit, il s'agit de recourir à des bases juridiques relevant du droit économique de l'Union pour atteindre des objectifs poursuivis par la politique étrangère et de sécurité commune, tout en s'affranchissant du cadre procédural contraignant de celle-ci, qui repose sur l'unanimité du Conseil pour l'adoption et le renouvellement des sanctions.

Un exemple particulièrement éclairant de cette dynamique est fourni par les mesures récemment adoptées en matière d'immobilisation des avoirs de la Banque centrale de Russie (BCR). À l'été 2025, il est envisagé d'utiliser les actifs immobilisés de la BCR comme garantie d'un prêt de réparations consenti à l'Ukraine. Sans entrer dans les détails techniques de ce dispositif, une telle opération supposait de pouvoir stabiliser juridiquement ces actifs sur une période suffisamment longue afin de sécuriser le prêt[16].

Or, dans le cadre juridique classique des mesures restrictives, l'immobilisation des avoirs repose sur des règlements adoptés sur le fondement de l'article 215 TFUE, lesquels doivent être renouvelés à l'unanimité à intervalles réguliers, en pratique tous les six mois. Cette temporalité implique qu'à chaque échéance, un blocage poli-

13. BAFA, *Bekanntgabe der Allgemeine Genehmigung*, n° 42, 2 févr. 2024.
14. Communication de la Commission – Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (2022/C 131 I/01).
15. Cour des comptes européenne, *Rapport spécial – Aides d'État en temps de crise*, 2024.
16. R. Bismuth, « L'Union européenne face au défi d'un "prêt de réparations" à l'Ukraine adossé aux avoirs russes », *Le Club des Juristes*, 3 oct. 2025.

tique puisse remettre en cause la base juridique de l'immobilisation. Ce risque n'était nullement théorique car certains États membres plus réticents à l'égard des sanctions contre la Russie, tels que la Hongrie ou la Slovaquie, étaient susceptibles de peser sur la perspective d'un renouvellement. À défaut de reconduction, les avoirs de la Banque centrale de Russie auraient cessé d'être immobilisés et auraient dû être restitués, privant ainsi le prêt de sa garantie et exposant les États membres au déclenchement de leurs engagements financiers.

Les États membres favorables à cette opération ont rapidement constaté qu'il serait difficile d'obtenir, à l'unanimité, l'activation de la procédure passerelle prévue à l'article 31, § 3, TUE qui aurait permis subséquemment de déroger durablement à la règle de l'unanimité dans le cadre du renouvellement des mesures restrictives.

C'est dans ce contexte qu'une solution alternative a finalement été trouvée en mobilisant l'article 122 TFUE, sur le fondement duquel a été adopté le règlement 2025/2600.

Cette disposition permet au Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'adopter des mesures exceptionnelles et temporaires lorsqu'un ou plusieurs États membres sont confrontés à de graves difficultés économiques ou à des circonstances extraordinaires échappant à leur contrôle.

À la différence des instruments de la politique étrangère et de sécurité commune, l'article 122 TFUE relève du champ de la gouvernance économique de l'Union, ce qui autorise une réponse rapide et coordonnée sans recourir à l'unanimité[17].

Le recours à cette base juridique ne constitue pas une rupture totale. L'article 122 TFUE a déjà été mobilisé à plusieurs reprises pour faire face à des crises systémiques affectant l'économie de l'Union. Il a servi, dès 2010, de fondement au Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) lors de la crise des dettes souveraines. Il a ensuite été utilisé en 2016 pour financer des mesures d'urgence liées à la crise migratoire, puis en 2020 pendant la pandémie de COVID-19, notamment pour des mécanismes de soutien exceptionnels. Plus récemment, il a été activé pour répondre aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine, en particulier dans le domaine de l'énergie, avec des mesures coordonnées visant la réduction de la demande de gaz et la stabilisation des marchés énergétiques.

Dans le cas spécifique des avoirs de la Banque centrale de Russie, le règlement 2025/2600 vise à compléter les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune en instaurant un dispositif durable d'immobilisation de ces actifs[18].

Pour justifier le recours à l'article 122 TFUE, le Conseil a avancé des arguments économiques substantiels. Selon le Conseil, la guerre d'agression menée par la Russie a engendré des chocs macroéconomiques significatifs au sein de l'Union, affectant la croissance, la stabilité financière, les marchés de l'énergie et les finances publiques des États membres. À ces effets s'ajoutent des coûts budgétaires considérables liés au soutien à l'Ukraine, à l'accueil des réfugiés et à l'augmentation des dépenses de défense. Le maintien de l'immobilisation des avoirs russes a ainsi été présenté comme une mesure nécessaire pour préserver la stabilité économique de l'Union et limiter les risques systémiques[19].

Cette innovation juridique apparaît toutefois ambivalente. Si elle témoigne de la capacité de l'Union à adapter ses instruments face à des crises hybrides mêlant enjeux économiques et géopolitiques, elle soulève également des questions institutionnelles sensibles quant à la délimitation entre gouvernance économique et politique étrangère. Elle illustre, en définitive, la manière dont ce qui était conçu comme une discipline distincte, dotée de procédures propres, s'interpénètre de plus en plus avec le champ large du droit des affaires de l'Union européenne, une dynamique appelée à s'accentuer.

17. S. Delaude, « Article 122 », *in* M. Kellerbauer, M. Klamert et J. Tomkin (dir.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2e éd., Oxford University Press, vol. 2, p. 1803 et s.
18. V. J. Dunin-Wasowicz, « Leveraging Article 122 TFEU to Block Russian Central Bank Assets », 15 déc. 2025, https://eusanctions.substack.com/
19. *Ibid.*