Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/963

20.5.2025

DÉCISION (PESC) 2025/963 DU CONSEIL

du 20 mai 2025

modifiant la décision (PESC) 2024/2643 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

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

considérant ce qui suit:

(1) Le 8 octobre 2024, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2024/2643 ([1]).

(2) Dans ses conclusions du 19 décembre 2024, le Conseil européen a condamné la campagne hybride, y compris le sabotage, les perturbations d'infrastructures critiques, les cyberattaques, les activités de manipulation de l'information et d'ingérence ainsi que les tentatives visant à saper la démocratie, y compris dans le cadre du processus électoral, que la Russie mène à l'encontre de l'Union européenne et de ses États membres. Le Conseil a déclaré qu'il continuerait de renforcer leur résilience et d'utiliser pleinement tous les moyens disponibles pour prévenir et décourager les activités hybrides de la Russie et y réagir.

(3) Le 27 janvier 2025, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a noté que les actions hybrides de la Russie augmentent en fréquence et en intensité.

(4) Le 12 mars 2025, dans sa résolution concernant le livre blanc sur l'avenir de la défense européenne, le Parlement européen a souligné que la protection des frontières terrestres, aériennes et maritimes de l'Union contribuait à la sécurité de l'Union dans son ensemble et a demandé que des mesures immédiates soient prises pour renforcer la sécurité et la défense de la frontière nord-est de l'Union avec la Russie et la Biélorussie en établissant une ligne de défense globale et résiliente dans les domaines terrestre, aérien et maritime afin de lutter contre les menaces militaires et hybrides telles que l'instrumentalisation belliqueuse de l'énergie, le sabotage d'infrastructures et l'instrumentalisation de la migration.

(5) Il convient donc d'introduire une interdiction des transactions portant sur des actifs corporels liés aux activités déstabilisatrices menées par la Russie, y compris les navires, les aéronefs, les biens immobiliers et les éléments physiques des réseaux numériques et de communication. Ces actifs corporels comprennent à la fois ceux de nature mobilière et ceux de nature immobilière. Les actifs corporels devraient être identifiables de manière adéquate, afin de permettre une mise en œuvre effective de l'interdiction.

(6) Il convient également d'introduire une interdiction des transactions des établissements de crédit, des établissements financiers et des entités fournissant des services sur crypto-actifs qui, directement ou indirectement, facilitent des activités de personnes, d'entités ou d'organismes engagés dans les activités déstabilisatrices menées par la Russie, ou qui leur profitent d'une autre manière.

(7) La Russie a lancé une campagne internationale systématique de manipulation des médias et de déformation des faits, afin de renforcer sa stratégie de déstabilisation des pays voisins ainsi que de l'Union et de ses États membres. Cette propagande et cette désinformation ont notamment pris pour cibles, de manière répétée et constante, les partis politiques européens, en particulier en période électorale, ainsi que la société civile, les communautés minoritaires, les réfugiés et le fonctionnement des institutions démocratiques dans l'Union et ses États membres.

(8) Ces actions hybrides ont été menées par la Russie par l'intermédiaire de plusieurs médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants russes. De telles actions constituent une menace importante et directe pour l'ordre et la sécurité publics de l'Union. Ces médias jouent un rôle essentiel et déterminant, entre autres, dans la poursuite de la manipulation de l'information et des ingérences par la Russie à l'encontre de l'Union, de ses États membres, d'organisations internationales ou de pays tiers.

([1]) Décision (PESC) 2024/2643 du Conseil du 8 octobre 2024 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2024/2643, 9.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2643/oj).

(9) Compte tenu de la gravité de la situation, et en réponse aux actions déstabilisatrices menées par la Russie, il est nécessaire d'introduire des mesures restrictives pour suspendre les licences de diffusion dans l'Union des médias russes placés sous le contrôle permanent des dirigeants russes, et de leur interdire la diffusion de leur contenu dans l'Union ou à destination de l'Union. Ces mesures devraient être maintenues jusqu'à ce que la Russie et ces médias cessent de mener des actions de propagande contre l'Union, un ou plusieurs de ses États membres, une organisation internationale ou un pays tiers.

(10) Ces mesures sont conformes aux libertés et droits fondamentaux reconnus dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier le droit à la liberté d'expression et d'information, la liberté d'entreprise et le droit de propriété, tels qu'ils sont reconnus aux articles 11, 16 et 17, respectivement. L'introduction de ces mesures restrictives n'empêche pas ces médias ou leur personnel d'exercer dans l'Union des activités autres que la diffusion, telles que des recherches et des entretiens. En particulier, ces mesures restrictives ne modifient pas l'obligation de respecter les droits, libertés et principes visés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, y compris ceux figurant dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que dans les constitutions des États membres dans le cadre de leurs champs d'application respectifs.

(11) Il y a donc lieu de modifier la décision (PESC) 2024/2643 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision (PESC) 2024/2643 est modifiée comme suit:

1) À l'article 1er, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes physiques, dont la liste figure à l'annexe I, qui:

a) sont responsables d'actions ou de politiques imputables au gouvernement de la Fédération de Russie, compromettant ou menaçant la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité de l'Union, d'un ou de plusieurs de ses États membres, d'une organisation internationale, ou d'un pays tiers, ou compromettant ou menaçant la souveraineté ou l'indépendance d'un ou de plusieurs de ses États membres, ou d'un pays tiers, qui mettent en œuvre ou soutiennent de telles actions ou politiques ou en tirent avantage ou qui y participent ou les facilitent, par l'un des agissements suivants:

i) organiser ou diriger des actions faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique ou à l'ordre et à la sécurité publics, y compris en faisant obstacle ou en portant atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel, ou participer à de telles actions, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

ii) organiser ou diriger des manifestations violentes ou y participer, ou soutenir directement ou indirectement de telles manifestations, ou les faciliter de quelque autre manière;

iii) organiser ou diriger des actes de violence physique ou non physique, y compris des activités visant à réduire au silence ou à intimider des personnes critiques à l'égard des actions ou des politiques de la Fédération de Russie et des activités visant à exercer une contrainte ou des représailles contre ces personnes, ou participer à de tels actes, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

iv) organiser ou diriger l'utilisation de la manipulation de l'information et de l'ingérence, ou participer à une telle utilisation, ou la soutenir directement ou indirectement, ou la faciliter de quelque autre manière;

v) organiser ou diriger toute action ciblant le fonctionnement d'institutions démocratiques, d'activités économiques ou de services d'intérêt public, y compris par une entrée non autorisée sur le territoire d'un État membre, en ce compris son espace aérien, ou visant à interférer avec des infrastructures critiques, y compris des infrastructures sous-marines, ou à les endommager ou les détruire, y compris par des actes de sabotage ou des actes de cybermalveillance dans le cadre d'activités hybrides, ou participer à de telles actions, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

vi) organiser ou diriger l'instrumentalisation de migrants telle qu'elle est visée à l'article 1er, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) 2024/1359, ou participer à une telle instrumentalisation, ou la soutenir directement ou indirectement, ou la faciliter de quelque autre manière;

vii) tirer profit d'un conflit armé, d'une instabilité ou d'une insécurité, y compris en se livrant à l'exploitation ou au commerce illicites de ressources naturelles et d'espèces sauvages dans un pays tiers;

viii) susciter, soutenir ou faciliter de quelque autre manière un conflit violent dans un pays tiers;

b) sont associées aux personnes physiques énumérées au point a);

c) soutiennent les personnes physiques participant aux activités visées au point a).».

2) À l'article 2, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui:

a) sont responsables d'actions ou de politiques imputables au gouvernement de la Fédération de Russie, compromettant ou menaçant la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité de l'Union, d'un ou de plusieurs de ses États membres, d'une organisation internationale, ou d'un pays tiers, ou compromettant ou menaçant la souveraineté ou l'indépendance d'un ou de plusieurs de ses États membres, ou d'un pays tiers, qui mettent en œuvre ou soutiennent de telles actions ou politiques ou en tirent avantage ou qui y participent ou les facilitent, par l'un des agissements suivants:

i) organiser ou diriger des actions faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique ou à l'ordre et à la sécurité publics, notamment en faisant obstacle ou en portant atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel, ou participer à de telles actions, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

ii) organiser ou diriger des manifestations violentes ou participer à de telles manifestations, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

iii) organiser ou diriger des actes de violence physique ou non physique, y compris des activités visant à réduire au silence ou à intimider des personnes critiques à l'égard des actions ou des politiques de la Fédération de Russie et des activités visant à exercer une contrainte ou des représailles contre ces personnes, ou participer à de tels actes, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

iv) organiser ou diriger l'utilisation de la manipulation de l'information et de l'ingérence, ou participer à une telle utilisation, ou la soutenir directement ou indirectement, ou la faciliter de quelque autre manière;

v) organiser ou diriger toute action ciblant le fonctionnement d'institutions démocratiques, d'activités économiques ou de services d'intérêt public, y compris par une entrée non autorisée sur le territoire d'un État membre, y compris son espace aérien, ou visant à interférer avec des infrastructures critiques, y compris des infrastructures sous-marines, ou à les endommager ou les détruire, y compris par des actes de sabotage ou des actes de cybermalveillance dans le cadre d'activités hybrides, ou participer à de telles actions, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

vi) organiser ou diriger des actions d'instrumentalisation de migrants telles qu'elles sont visées à l'article 1er, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) 2024/1359, ou participer à de telles actions, ou les soutenir directement ou indirectement, ou les faciliter de quelque autre manière;

vii) tirer profit d'un conflit armé, d'une instabilité ou d'une insécurité, y compris en se livrant à l'exploitation ou au commerce illicites de ressources naturelles et d'espèces sauvages dans un pays tiers;

viii) susciter, soutenir ou faciliter de quelque autre manière un conflit violent dans un pays tiers;

b) sont associés aux personnes physiques ou morales, aux entités ou aux organismes énumérés au point a);

c) soutiennent les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes participant aux activités visées au point a), de même que tous les fonds et ressources que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent, et dont la liste figure à l'annexe I.».

3) Les articles suivants sont insérés:

«*Article 2* bis

1. Il est interdit de participer, directement ou indirectement, à toute transaction se rapportant à l'un des actifs corporels, tels que les navires, aéronefs, biens immobiliers, ports, aéroports, et les éléments physiques des réseaux numériques et de communication, mentionnés dans la liste figurant à l'annexe II, ou impliquant un tel bien.

2. La liste figurant à l'annexe II comprend les actifs corporels qui sont:

a) utilisés dans des activités de nature déstabilisatrice qui menacent ou endommagent les infrastructures critiques, dont les infrastructures sous-marines, et qui sont imputables au gouvernement de la Fédération de Russie ou dont il tire avantage;

b) utilisés dans le cadre d'activités de nature déstabilisatrice qui enfreignent les règles de l'Union, les règles nationales ou les règles internationales de circulation aérienne, maritime ou terrestre, et qui sont imputables au gouvernement de la Fédération de Russie ou dont il tire avantage;

c) utilisés dans le cadre d'activités de nature déstabilisatrice, y compris d'activités d'espionnage et de surveillance, de transport d'armes ou de personnel et d'équipements militaires, de manipulation de l'information et d'ingérence, et qui sont imputables au gouvernement de la Fédération de Russie ou dont il tire avantage;

d) détenus, affrétés ou exploités par des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes mentionnés dans la liste figurant à l'annexe I ou sont utilisés d'une autre manière au nom ou pour le compte de ces personnes, en relation avec elles ou à leur avantage.

3. L'interdiction prévue au paragraphe 1 ne s'applique pas aux transactions pour des raisons de sécurité maritime ou aérienne, ou nécessaires à des fins humanitaires, ou pour la prévention ou l'atténuation à titre urgent d'un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement, ou en réponse à des catastrophes naturelles.

4. L'interdiction prévue au paragraphe 1 ne s'applique pas aux transactions résultant de la reconnaissance ou de l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale rendus dans un État membre, ni aux transactions effectuées aux fins d'une enquête sur des violations de la présente décision ou sur une enquête portant sur une autre activité illicite.

5. Par dérogation au paragraphe 1, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser des transactions portant sur des actifs corporels mentionnés dans la liste figurant à l'annexe II ou les concernant, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi, au cas par cas, que la transaction est nécessaire à toute fin compatible avec les objectifs de la présente décision.

L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toute autorisation octroyée dans un délai de deux semaines suivant l'octroi de ladite autorisation.

Article 2 ter

1. Il est interdit de participer, directement ou indirectement, à toute transaction avec:

a) une personne morale, une entité ou un organisme établis en dehors de l'Union qui sont des établissements financiers ou de crédit ou des entités prestataires de services sur crypto-actifs, et qui prennent part à des transactions qui facilitent, directement ou indirectement, les activités visés à l'article 1er, paragraphe 1, ou à l'article 2, paragraphe 1, ou qui soutiennent de quelque autre manière les personnes, entités ou organismes qui participent aux activités visées à l'article 1er, paragraphe 1, ou à l'article 2, paragraphe 1; ou

b) une personne morale, une entité ou un organisme qui fournissent une assistance technique ou opérationnelle à des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui participent aux activités visées à l'article 1er, paragraphe 1, ou à l'article 2, paragraphe 1, dont la liste figure à l'annexe III de la présente décision.

2. L'interdiction prévue au paragraphe 1 ne s'applique pas aux transactions qui sont:

a) nécessaires à l'exportation, à la vente, à la fourniture, au transfert ou au transport de produits pharmaceutiques, médicaux, ou agricoles et alimentaires, y compris le blé et les engrais;

b) strictement nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou arbitrales dans un État membre, ainsi que pour la reconnaissance ou l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale rendus dans un État membre, à condition que de telles transactions soient compatibles avec les objectifs de la présente décision et ceux du règlement (UE) 2024/2642 du Conseil (*); ou

c) nécessaires à des fins humanitaires, telles que l'acheminement d'une assistance ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales, les denrées alimentaires, ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou à des fins d'évacuation.

Article 2 quater

1. Il est interdit aux opérateurs de diffuser des contenus provenant des personnes morales, entités ou organismes mentionnés dans la liste figurant à l'annexe IV, y compris par la transmission ou la distribution par tout moyen tel que le câble, le satellite, la télévision sur IP, les fournisseurs de services internet, les plateformes ou applications, nouvelles ou préexistantes, de partage de vidéos sur l'internet, ainsi que de permettre ou de faciliter la diffusion de tels contenus, ou de contribuer à leur diffusion de quelque autre manière.

2. Toute licence ou autorisation de diffusion, tout accord de transmission ou de distribution conclu avec les personnes morales, entités ou organismes mentionnés dans la liste figurant à l'annexe IV sont suspendus.

3. Il est interdit de faire la publicité de produits ou de services dans des contenus produits ou diffusés par les personnes morales, entités ou organismes mentionnés dans la liste figurant à l'annexe IV, y compris par l'un quelconque des moyens de transmission ou de distribution visés au paragraphe 1 du présent article.

(*) Règlement (UE) 2024/2642 du Conseil du 8 octobre 2024 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2024/2642, 9.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2642/oj).».

4) L'annexe de la décision (PESC) 2024/2643 est modifiée conformément à l'annexe de la présente décision.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 20 mai 2025.

Par le Conseil

La présidente

K. KALLAS

ANNEXE

L'annexe de la décision (PESC) 2024/2643 est modifiée comme suit:

1) L'annexe est renommée «Annexe I».

2) Les annexes suivantes sont ajoutées:

«ANNEXE II

Liste des actifs corporels visés à l'article 2 *bis*

[…]

ANNEXE III

Liste des personnes morales, entités et organismes visés à l'article 2 *ter*

[…]

ANNEXE IV

Liste des personnes morales, entités et organismes visés à l'article 2 *quater*

[…]».
