Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2585

16.12.2025

DÉCISION (PESC) 2025/2585 DU CONSEIL

du 15 décembre 2025

modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

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

considérant ce qui suit:

(1) Le 15 octobre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/642/PESC ([1]).

(2) Le 15 décembre 2020, le Conseil a adopté des conclusions appelant à renforcer encore les réponses apportées au niveau de l'Union pour lutter contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, et renforcer la résilience. Le Conseil notait que les nouvelles technologies et les crises offrent à des acteurs hostiles l'occasion d'étendre leurs activités d'ingérence. Ces activités constituent un défi supplémentaire pour les États membres et les institutions de l'Union.

(3) À la suite de l'adoption de la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense, en mars 2022, l'Union a mis en place la boîte à outils hybride de l'UE. Ladite boîte à outils comprend des mesures de prévention, de coopération et de renforcement de la stabilité, ainsi que les mesures restrictives et de redressement visées dans les conclusions du Conseil du 21 juin 2022 sur un cadre pour une réponse coordonnée de l'UE aux campagnes hybrides.

(4) Dans ses conclusions du 21 juin 2022, ainsi que dans celles du 18 juillet 2022, le Conseil a de nouveau invité le haut représentant et la Commission à présenter, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des options pour des mesures bien définies qui pourraient être prises à l'encontre des acteurs de la manipulation de l'information et de l'ingérence étrangères (FIMI) lorsque cela est nécessaire pour protéger l'ordre public et la sécurité dans l'Union. Cette invitation s'inscrivait dans le contexte du plan d'action contre la désinformation de 2018 et du système d'alerte rapide mis en place en 2019 pour échanger des informations et des bonnes pratiques entre les institutions de l'Union et les États membres en matière de lutte contre la désinformation.

(5) En février 2023, le Service européen pour l'action extérieure a publié un rapport sur les menaces FIMI, dans lequel il définissait la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères comme un comportement qui n'est généralement pas illégal et qui menace ou est susceptible d'avoir des retombées négatives sur les valeurs, les procédures et les processus politiques. De telles activités sont manipulatrices par nature et menées de façon délibérée et coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques, y compris leurs auxiliaires aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur propre territoire. Cette démarche a été suivie par l'élaboration de la boîte à outils relative aux activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, qui a été approuvée par le Conseil en décembre 2023, qui fournit un cadre commun pour les réponses, parallèlement à la méthodologie du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) visant à détecter les campagnes de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger et à y réagir.

(6) Dans ses conclusions du 19 février 2024, le Conseil a fermement condamné les attaques hybrides aux frontières extérieures de l'Union, y compris l'instrumentalisation des migrants par le régime biélorusse, avec la complicité de la Russie, à des fins politiques.

(7) Le 11 décembre 2024, la Commission européenne a adopté une communication visant à aider les États membres à lutter contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration par la Russie et la Biélorussie, ainsi qu'à renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE.

(8) Dans ses conclusions du 21 mai 2024, le Conseil a indiqué qu'il était conscient que des acteurs étatiques et non étatiques recourent de plus en plus à des tactiques hybrides, représentant une menace croissante pour la sécurité de l'Union, de ses États membres et de ses partenaires, et il a invité les institutions de l'Union et les États membres à intensifier leur action pour surveiller les tentatives d'ingérence d'acteurs étrangers dans le processus démocratique au sein de l'Union.

([1]) Décision 2012/642/PESC du Conseil du 15 octobre 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (JO L 285 du 17.10.2012, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2012/642/oj).

(9) Dans ses conclusions du 23 octobre 2025, le Conseil européen a attiré l'attention sur l'intensification des attaques hybrides menées par la Russie et la Biélorussie et sur les violations récentes de l'espace aérien de l'Union.

(10) Le 29 octobre 2025, la haute représentante a fait une déclaration au nom de l'Union européenne condamnant les actions persistantes, provocatrices et inacceptables de la Biélorussie à l'encontre de l'Union et des États membres. Les incursions de ballons-sondes dans l'espace aérien lituanien en provenance de Biélorussie, qui ont perturbé des centaines de vols et causé des pertes considérables aux aéroports lituaniens et à des milliers de voyageurs, constituent une tentative d'intimidation des citoyens de l'Union en faisant peser des menaces directes sur l'aviation civile et risquent de déstabiliser un État membre de l'Union. Ces ballons ne sont pas de simples outils de contrebande; ils s'inscrivent dans le cadre d'une campagne hybride ciblée plus large, ainsi que d'autres actions incluant notamment le trafic de migrants avec le soutien de l'État.

(11) Le Conseil estime dès lors qu'il est nécessaire d'introduire un critère supplémentaire permettant d'inscrire sur la liste les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui sont responsables d'actions ou de politiques imputables à la République de Biélorussie compromettant ou menaçant la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité dans l'Union ou dans un ou plusieurs de ses États membres, dans une organisation internationale ou dans 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, y compris dans les cas où cela entraîne une perturbation du fonctionnement d'infrastructures critiques, lorsque l'on peut raisonnablement penser que les personnes physiques ou morales, entités ou organismes avaient pour le moins conscience des effets potentiels.

(12) Il y a donc lieu de modifier la décision 2012/642/PESC en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2012/642/PESC est modifiée comme suit:

1) À l'article 3, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

a) les points suivants sont insérés:

«c *bis*) sont responsables d'actions ou de politiques imputables à la République de Biélorussie 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 l'utilisation de la manipulation de l'information et de l'ingérence, ou participer, directement ou indirectement, à une telle utilisation, la soutenir ou la faciliter de quelque autre manière;

ii) 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, 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, directement ou indirectement, à de telles actions, les soutenir ou les faciliter de quelque autre manière;

iii) organiser ou diriger des actions généralisées ou systématiques qui perturbent le fonctionnement d'infrastructures critiques, ou participer, directement ou indirectement, à de telles actions, les soutenir ou les faciliter ou les permettre de quelque autre manière;

c *ter*) sont des personnes physiques soutenant les personnes participant aux activités visées au point c *bis*);»;

b) le point f) est remplacé par le texte suivant:

«f) sont des personnes physiques associées aux personnes visées au point b), c), c *bis*), d) ou e).».

2) À l'article 4, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

a) les points suivants sont insérés:

«c *bis*) les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes responsables d'actions ou de politiques imputables à la République de Biélorussie, 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 l'utilisation de la manipulation de l'information et de l'ingérence, ou participer à une telle utilisation, directement ou indirectement, la soutenir ou la faciliter de quelque autre manière;

ii) 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, 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, directement ou indirectement, à de telles actions, les soutenir ou les faciliter de quelque autre manière;

iii) organiser ou diriger des actions généralisées ou systématiques qui perturbent le fonctionnement d'infrastructures critiques, ou participer, directement ou indirectement, à de telles actions, les soutenir ou les faciliter ou les permettre de quelque autre manière;

c *ter*) les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes soutenant les personnes, entités ou organismes participant aux activités visées au point c *bis*);»;

b) le point f) est remplacé par le texte suivant:

«f) les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes qui sont associés aux personnes, entités ou organismes visés au point b), c), c *bis*), d) ou d *bis*).».

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 15 décembre 2025.

Par le Conseil

La présidente

K. KALLAS