



Fiche technique

Mise en œuvre de l'interdiction d'attribuer ou d'exécuter des contrats de la commande publique avec la Russie

Le règlement (UE) n°2022/576 du Conseil du 8 avril 2022 modifiant le règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine prévoit, au 23 de l'article 1er, des mesures applicables aux marchés publics et aux concessions. La présente fiche a pour objet d'explicitier la nature, le champ d'application et les conséquences de ces mesures.

Table des matières

I. L'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession avec les personnes de nationalité russe, ou avec les personnes, organismes ou entités détenues par une personne russe.....	1
1) Champ d'application.....	1
2) Points d'attention pour les acheteurs et autorités concédantes.....	2
II. Les exceptions à l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou concession avec les personnes de nationalité russe, ou avec les personnes, organismes ou entités détenues ou contrôlées par une personne russe.....	4
III. Résiliation des contrats en cours	5

I. L'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession avec les personnes de nationalité russe, ou avec les personnes, organismes ou entités détenues par une personne russe

1) Champ d'application

Le règlement s'applique aux marchés publics et aux concessions relevant des directives 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE et 2009/81, c'est-à-dire aux contrats mentionnés à l'article L. 2 du code de la

commande publique et répondant à un besoin dont le montant est égal ou supérieur aux seuils européens, à savoir :

- 5 382 000 euros HT pour les marchés de travaux et les concessions ;
- 140 000 euros HT pour les marchés publics de fournitures et de services passés par les autorités publiques centrales et pour le compte de celles-ci ;
- 215 000 euros HT pour les marchés publics de fournitures et de services passés par des acheteurs sous-centraux ou pour le compte de ceux-ci ;
- 431 000 euros HT pour les marchés publics de fournitures et de services passés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, ainsi que pour les marchés publics de défense ou de sécurité de fournitures et de services ;
- 750 000 euros HT pour marchés ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques (par exemple, services d'hôtellerie et de restauration, services internationaux, services juridiques, etc.), ou 1 000 000 euros HT si ces marchés sont passés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Le règlement s'applique également à certains contrats, si tant est que leur montant soit supérieur aux seuils mentionnés ci-dessus, normalement exclus du champ d'application des directives, notamment :

- les contrats attribués sur la base d'un droit exclusif ;
- les concessions de service aérien ;
- les concessions portant sur la location ou l'acquisition de bâtiments existants ;
- les contrats de communications électroniques ;
- les marchés passés à fins de revente ou de location d'eau ou d'énergie à des tiers ;
- les marchés de services financiers ;
- les marchés passés avec des entreprises liées ;
- les marchés destinés aux activités de renseignement.

Les pouvoirs adjudicateurs, entités adjudicatrices et autorités concédantes ont désormais l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de l'un de ces contrats dans quatre hypothèses :

- si l'attributaire est un ressortissant russe ou une personne physique ou morale, une entité ou un organisme établi sur le territoire russe ;
- si l'attributaire est détenu à plus de 50 %, et de ce manière directe ou indirecte, par une entité établie sur le territoire russe ;
- si l'attributaire est une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou sur instruction d'une entité établie sur le territoire russe ou d'une entité détenue à plus de 50 % par une entité elle-même établie sur le territoire russe ;
- si le sous-traitant, le fournisseur ou toute entité aux capacités de laquelle il est recouru se trouve dans l'un des trois cas susmentionnés, et le montant de ses prestations représente plus de 10 % de la valeur du marché.

2) Points d'attention pour les acheteurs et autorités concédantes

1. L'identification des contrats de la commande publique concernés par le règlement à raison de leur objet ou de leur montant peut être réalisée grâce aux données dont disposent les autorités contractantes du fait de la conduite de la procédure de passation (avis d'attribution, données essentielles de la commande publique, données du recensement).

Outre le calcul du montant, l'identification du champ d'application de ce règlement est facilitée par le fait que la plupart des prestations sont concernées. Seules subsistent de très rares exceptions (par exemple les marchés d'acquisition ou de location de terrains, de bâtiments existants, les concessions entre entités du secteur public, etc.).

En cas de doute sur le rattachement d'une prestation à ces exceptions, il conviendra de se reporter aux références indiquées au premier paragraphe de l'article 5 *duodecies* et, le cas échéant, aux codes CPV auxquels il est indirectement renvoyé afin de s'assurer que le contrat concerné est, ou non, soumis au règlement n°2022/576.

2. En revanche, concernant l'identification de l'établissement en Russie ou de la nationalité russe des attributaires actuels ou pressentis, de leurs actionnaires, ou des personnes pour le compte ou selon les instructions desquelles elles agissent, les méthodes sont diverses.

L'établissement en Russie d'une entreprise ou la nationalité de celle-ci peut être vérifié par les données relatives à son adresse et à son immatriculation qui figurent dans son acte d'engagement, dans son offre, ou dans les données relatives à sa candidature (formulaires DC et DUME). Le cas échéant, ces données peuvent être corroborées par des vérifications auprès de sociétés spécialisées (telles que *info-clipper.com*, version internationale de *societe.com*).

La détention directe implique de vérifier que le capital de l'entité concernée n'est pas, à plus de 50 %, détenu par des ressortissants russes ou des entités établies en Russie¹. Il conviendra à cet égard de se référer aux règles du droit des sociétés ou des associations puis d'effectuer les recherches correspondantes. S'agissant d'une société anonyme, il conviendra, comme pour n'importe quelle entité, de se procurer les statuts, notamment via un site spécialisé dans les informations relatives aux sociétés, puis par addition des parts détenues par d'éventuels ressortissants ou entités russes, d'analyser si le seuil de 50 % est ou non atteint.

La détention indirecte suppose, quant à elle, de remonter les liens capitalistiques pour vérifier, au-delà de l'actionnaire ou des actionnaires majoritaires de premier rang, si l'opérateur concerné est *in fine* détenu ou non pour moitié par un ressortissant ou une entité russe. Il conviendra d'effectuer des recherches similaires à celles mises en œuvre s'agissant de la détention directe, mais de manière successive, en s'intéressant aux détenteurs des actionnaires, et ainsi de suite.

La notion d'action pour le compte ou sur instruction s'apprécie au cas par cas et plusieurs méthodes paraissent envisageables, notamment par un recours à un faisceau d'indices. Cela peut notamment concerner les distributeurs revendant des produits d'entreprises russes entrant dans le champ des sanctions, ou encore les situations où le soumissionnaire ou l'attributaire serait sous la dépendance ou la subordination d'une personne visée par les sanctions sans être majoritairement détenu par elle.

Pour les sous-traitants, le contrôle des contrats de sous-traitance, préalable à leur acceptation et à l'agrément de leurs conditions de paiement au titre du droit à paiement direct, permet de la même manière d'identifier ceux qui entrent dans le champ des sanctions du fait de leur nationalité.

¹ Lignes directrices relatives aux sanctions du Conseil de l'Union du 4 mai 2018, point 55 bis précisent : « *le critère à prendre en considération pour déterminer si une personne morale ou une entité est la propriété d'une autre personne ou entité est le fait d'être en possession de plus de 50 % des droits de propriété d'une entité ou de détenir une participation majoritaire en son sein. S'il est satisfait à ce critère, on considère que la personne morale ou l'entité est la propriété d'une autre personne ou entité.* »

Lorsqu'il est envisagé d'attribuer un marché à une personne qui est susceptible d'être détenue directement ou indirectement ou qui peut être regardée comme agissant pour le compte ou sur instruction d'une personne russe, il convient pour vérifier ces éléments, de s'adresser à la direction générale du Trésor (cf point II).

II. Les exceptions à l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou concession avec les personnes de nationalité russe, ou avec les personnes, organismes ou entités détenues ou contrôlées par une personne russe.

Par exception à l'interdiction générale, émise au paragraphe 1^{er} de l'article 5 duodécies du *règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine*, il est possible d'attribuer ou de continuer l'exécution des contrats en cours, lorsque ces contrats sont relatifs :

« a) à l'exploitation, à l'entretien, au déclassé et à la gestion des déchets radioactifs, à l'approvisionnement en combustible et au retraitement du combustible et à la sûreté des capacités nucléaires civiles, et à la poursuite de la conception, de la construction et du déclassé exigés pour la réalisation d'installations nucléaires civiles, ainsi qu'à la fourniture de matériaux précurseurs pour la production de radio-isotopes médicaux et d'applications médicales similaires, de technologies critiques pour la surveillance des rayonnements dans l'environnement, et à une coopération nucléaire civile, en particulier dans le domaine de la recherche et du développement;

b) à la coopération intergouvernementale dans le domaine des programmes spatiaux;

c) à la fourniture de biens ou de services strictement nécessaires qui ne peuvent être fournis que par les personnes visées au paragraphe 1 ou qui ne peuvent l'être qu'en quantités suffisantes;

d) au fonctionnement des représentations diplomatiques et consulaires de l'Union et des États membres en Russie, y compris les délégations, les ambassades et les missions, ou d'organisations internationales jouissant d'immunités conformément au droit international;

e) à l'achat, à l'importation ou au transport de gaz naturel et de pétrole, y compris de produits pétroliers raffinés, ainsi que de titane, d'aluminium, de cuivre, de nickel, de palladium et de minerai de fer depuis ou via la Russie vers l'Union; ou

f) à l'achat, à l'importation ou au transport vers l'Union de charbon et d'autres combustibles fossiles solides jusqu'au 10 août 2022. »²

Outre les catégories de biens et de services limitativement énumérées, le c) du 2 de l'article 5 duodécies du règlement prévoit donc une exception générale qui ne peut être mise en œuvre qu'à deux conditions cumulatives : lorsque le marché porte sur la fourniture de biens ou de services « strictement nécessaires » et que ceux-ci ne peuvent être fournis, ou ne peuvent être fournis en quantité suffisante, que par les personnes visées au 1 de l'article 5 duodécies du *règlement (UE) n°833/2014*. L'appréciation du caractère « strictement nécessaire » devra s'effectuer au cas par cas, en prenant notamment en compte l'impact d'une rupture d'approvisionnement ou d'une cessation

² 2) de l'article 5 duodécies du règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

de fourniture de ces services et la capacité à trouver des produits ou services substituables ou équivalents.

L'attribution de contrats aux personnes mentionnées ci-dessus ou la poursuite de l'exécution de tels contrats est, dans tous les cas, conditionnée à l'autorisation des autorités compétentes. Il s'agit, en France de l'Etat et, en son sein, des services de la direction générale du Trésor. L'acheteur qui estime se trouver dans l'une des situations répertoriées ci-dessus peut adresser une demande d'autorisation à sanctions-russie@dgtresor.gouv.fr. L'acheteur veillera à bien préciser « marchés publics » en objet de son mail.

L'acheteur qui continue l'exécution ou procède à l'attribution d'un marché sans autorisation des autorités compétentes encourt les sanctions prévues au paragraphe 1 bis de l'article 459 du code des douanes, lequel précise les dispositions répressives prévues à l'article 8 du règlement précité. Ces sanctions consistent notamment en « [...] *une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit, de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude, de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.*³ ».

Toutefois, les actions entreprises par des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes n'entraînent pour eux aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, dès lors qu'ils ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement soupçonner que leurs actions méconnaîtraient les sanctions⁴.

III. Résiliation des contrats en cours

Tout contrat en cours au 9 avril 2022, soit à la date d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2022/576, qui ne serait pas échu au 10 octobre 2022⁵, doit être résilié avant cette date.

Par ailleurs, en application de l'article 11 du règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, la résiliation des contrats en cours d'exécution en application du règlement ne pourra donner lieu, au bénéfice des entités se trouvant dans l'un des cas mentionnés au point I., à aucune indemnisation, y compris une compensation, une prorogation de paiement ou une garantie. Les règles relatives à l'indemnisation des titulaires du fait d'une résiliation à l'initiative de l'acheteur, quel qu'en soit le motif, se trouvent donc écartées.

³ 1) de l'article 459 du code des douanes.

⁴ Article 10 du règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

⁵ 4) de l'article 5 duodecimes du règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.