



Bruxelles, le 2.6.2021
C(2021) 4019 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 2.6.2021

sur le déblocage de fonds gelés en vertu du règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil

AVIS DE LA COMMISSION

du 2.6.2021

sur le déblocage de fonds gelés en vertu du règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil

La demande d'avis

En sa qualité de gardienne des traités, la Commission européenne (ci-après la «Commission») surveille la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹.

Dans le contexte de mesures restrictives adoptées au titre de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les autorités nationales compétentes (ANC) des États membres peuvent demander à la Commission de donner son point de vue sur l'application de dispositions spécifiques des actes juridiques concernés ou de fournir des orientations sur leur mise en œuvre. Elles peuvent aussi lui demander de fournir des orientations sur l'interprétation de l'article 215 du TFUE lui-même.

La Commission a été invitée par une ANC nationale à donner son avis sur une demande de déblocage de fonds gelés, présentée au titre du règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil (ci-après le «règlement»)² aux fins de l'exécution d'une garantie financière.

Contexte

L'article 5, paragraphe 1, du règlement impose le gel de tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent aux personnes, entités ou organismes («personnes désignées») dont la liste figure à l'annexe I du règlement, ou de tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes ont en leur possession, détiennent ou contrôlent³. En outre, l'article 5, paragraphe 2, du règlement interdit aux opérateurs de l'UE de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition, directement ou indirectement, des personnes désignées dont la liste figure à l'annexe I du règlement, ou d'utiliser des fonds ou des ressources économiques au profit de ces personnes désignées⁴.

Toutefois, selon l'article 9 du règlement, par dérogation à l'article 5 du règlement, si un paiement est dû par une personne désignée, au titre d'un contrat ou d'un accord qu'elle a conclu ou d'une obligation qu'elle a contractée avant la date de son inscription sur la liste de l'annexe I, l'ANC peut autoriser, aux conditions qu'elle juge appropriées, le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, pour autant que certaines conditions soient remplies⁵.

¹ Conformément aux traités, la Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour rendre des interprétations juridiquement contraignantes du droit de l'Union.

² Règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil du 10 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine (JO L 70 du 11.3.2014, p. 1).

³ Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du règlement: «*Sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent aux personnes physiques ou morales, aux entités ou aux organismes dont la liste figure à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes ont en leur possession, détiennent ou contrôlent.*»

⁴ Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, du règlement: «*Nuls fonds ou ressources économiques ne peuvent être mis à la disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I, ou utilisés à leur profit.*»

⁵ Aux termes de l'article 9 du règlement: «*Par dérogation à l'article 5 et pour autant qu'un paiement soit dû par une personne physique ou morale, une entité ou un organisme figurant sur la liste de l'annexe I*

Le renvoi de l'ANC concerne une demande de déblocage de certains fonds d'une personne désignée, présentée par un établissement financier constitué dans l'UE aux fins de l'exécution d'une garantie qui lui a été fournie par cette personne. L'accord de garantie en question est antérieur à l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I.

En substance, l'ANC pose les questions suivantes:

1. À l'article 9 du règlement, l'expression «[pour autant qu']un paiement soit dû par une personne physique ou morale, une entité ou un organisme figurant sur la liste de l'annexe I au titre d'un contrat ou d'un accord (...)» doit-elle être interprétée en ce sens qu'un tel paiement ne peut être exécuté que par la personne désignée elle-même, et donc à titre volontaire?
2. Lorsque la dérogation aux fins de l'exécution, par une personne désignée, d'un paiement au titre d'un contrat ou d'un accord est invoquée par un cocontractant ou un tiers concerné, ce dernier doit-il prouver que la personne désignée a donné son consentement à l'exécution du paiement?
3. L'article 9 du règlement couvre-t-il également l'exécution (forcée) du paiement par un cocontractant ou un tiers concerné? Cette interprétation s'applique-t-elle également à l'exécution d'une garantie financière décidée par un établissement financier au motif qu'une personne désignée, qui est l'emprunteur, a cessé de lui rembourser le crédit qu'il lui a accordé?
 - 3.1. Dans ce cas, une décision judiciaire, administrative ou arbitrale rendue après l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I peut-elle autoriser l'exécution du paiement indépendamment du consentement de la personne désignée?
 - 3.2. En son absence, incombe-t-il à l'ANC de vérifier la validité et la portée des obligations contractuelles ou autres souscrites avant l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I?
 - 3.3. Dans l'affirmative, de quelle manière l'ANC doit-elle concilier le droit de propriété de la personne désignée et celui du cocontractant ou tiers non désigné concerné?

Appréciation juridique

En substance, l'ANC souhaite savoir si une garantie stipulée dans un contrat conclu par la personne désignée, en tant que garant, avant son inscription sur la liste de l'annexe I du règlement peut être exécutée par une contrepartie non désignée, en l'occurrence un établissement financier constitué dans l'UE, par le déblocage des avoirs gelés de la personne désignée, et si le consentement de cette dernière est nécessaire à cette fin. L'ANC demande en outre si une décision judiciaire, administrative ou arbitrale rendue après l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I peut, indépendamment du consentement de cette dernière, servir de fondement à l'exécution de la garantie. Enfin, l'ANC souhaite savoir si, en

au titre d'un contrat ou d'un accord conclu ou d'une obligation contractée par la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme concerné avant la date à laquelle il ou elle a été désigné(e) par le CSNU ou le comité des sanctions, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser, aux conditions qu'elles jugent appropriées, le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, pour autant que l'autorité compétente concernée ait établi que:

- a) les fonds ou les ressources économiques seraient utilisés par une personne physique ou morale, une entité ou un organisme figurant sur la liste de l'annexe I pour effectuer un paiement;*
- b) le paiement n'enfreindrait pas l'article 5, paragraphe 2; et*
- c) le comité des sanctions a été informé, dix jours ouvrables à l'avance, par l'État membre concerné, de l'intention d'accorder une autorisation.»*

l'absence d'une telle décision, elle peut décider de l'exécution de la garantie de manière autonome et, si oui, sur la base de quels éléments.

Le gel des avoirs n'a pas de finalité punitive ni n'équivaut à une confiscation. Une telle mesure vise à empêcher la personne désignée d'accéder librement à ses avoirs et de les utiliser aux fins qui ont conduit à sa désignation. Dans la mesure où il limite le droit fondamental de propriété de la personne désignée, tel que garanti par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le gel des avoirs doit être proportionné. Il doit également éviter, dans toute la mesure du possible, de porter atteinte aux droits de tiers.

Pour ces raisons, les règlements de l'UE imposant un gel des avoirs prévoient également une série d'exceptions⁶ visant à autoriser certaines utilisations, jugées légales et appropriées par le législateur, des avoirs gelés. Certaines de ces exceptions sont soumises à l'autorisation préalable de l'ANC et rentrent par conséquent dans la catégorie des dérogations. L'une de ces dérogations est consacrée par l'article 9 du règlement.

L'objectif de cette dérogation est de rendre possible l'exercice des droits légitimes de tiers non désignés en vertu du droit privé en permettant à la personne désignée de respecter ses obligations et d'exécuter un paiement dû à un tiers. La dérogation prévue à l'article 9 du règlement requiert le respect d'un ensemble de conditions cumulatives:

1. le paiement par la personne désignée doit être dû au titre d'un contrat ou d'un accord conclu par la personne désignée, ou d'une obligation contractée par elle;
2. le contrat ou l'accord doit avoir été conclu, ou l'obligation contractée, par la personne désignée avant son inscription sur la liste de l'annexe I;
3. l'ANC doit s'être assurée que:
 - (a) le paiement serait effectué par une personne désignée figurant sur la liste de l'annexe I du règlement;
 - (b) le paiement n'enfreindrait pas l'article 5, paragraphe 2, du règlement;
 - (c) l'État membre dont l'ANC est saisie de la demande d'autorisation a informé le comité des sanctions compétent des Nations unies de son intention d'accorder une autorisation dix jours ouvrables à l'avance.

De l'avis de la Commission, le fait de **satisfaire à une demande de garantie équivaut à effectuer un paiement au sens de l'article 9 du règlement**, étant donné qu'il s'agit en définitive, pour la personne désignée, de verser le montant garanti à la contrepartie non désignée, un établissement financier constitué dans l'UE.

L'ANC demande également si la condition énoncée à l'article 9, point a), du règlement, à savoir que le paiement soit effectué par la personne désignée, exige que le paiement soit effectué à titre volontaire (c'est-à-dire avec le consentement de la personne désignée), ou s'il peut aussi l'être par voie d'exécution, pour des motifs contractuels.

Premièrement, l'article 9, point a), du règlement n'établit pas une telle distinction. Deuxièmement, une interprétation restrictive de l'article 9, point a), du règlement, selon laquelle la personne désignée n'exécuterait que volontairement un paiement dû au titre d'un contrat ou d'une obligation antérieurs, n'est pas conforme à la finalité de l'article 9 du

⁶ Les exceptions aux sanctions de l'UE prennent généralement la forme de dérogations ou d'exemptions. Une dérogation signifie qu'une action faisant l'objet d'une restriction (interdiction) ne peut être menée qu'après autorisation de l'ANC, et une exemption qu'une restriction ne s'applique pas lorsque le but de l'action correspond au champ d'application de l'exemption, auquel cas les personnes relevant du champ d'application de l'exemption peuvent mener l'action en question sans délai.

règlement. Cette disposition vise non seulement à permettre à la personne désignée de respecter ses engagements ou obligations contractuels préexistants, mais aussi à permettre à des personnes non désignées d'exercer leurs droits (contractuels) préexistants. Troisièmement, une interprétation aussi restrictive subordonnerait l'exécution des obligations découlant de contrats préexistants au consentement d'une seule partie, en l'occurrence la personne désignée. Cette interprétation semble contraire à la lettre et à l'esprit du règlement et pourrait constituer une atteinte injustifiée et disproportionnée aux droits de l'autre partie contractante (c'est-à-dire un établissement financier constitué dans l'UE).

La Commission est donc d'avis que l'article 9, point a), du règlement justifie une interprétation plus large. Cet article devrait avoir pour objet de permettre l'exécution du paiement dû au titre d'un contrat conclu, ou d'une obligation contractée, par la personne désignée avant son inscription sur la liste de l'annexe I, et non de la subordonner au consentement de la personne désignée. Cette interprétation est confirmée par les pratiques nationales des États membres, qui semblent l'avoir entérinée, ainsi qu'il ressort du document relatif aux meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives. Ce document précise que les parties intéressées, et pas uniquement la personne désignée, peuvent demander l'autorisation d'accéder aux fonds ou ressources économiques gelés conformément aux procédures nationales⁷.

Par conséquent, le consentement de la personne désignée n'est pas une condition préalable à l'exécution d'un paiement pour honorer une garantie. Ainsi, la décision, en définitive, de faire exécuter ou non la garantie en question peut aussi être opposée à la personne désignée.

L'exécution d'un paiement pour honorer une garantie peut, par exemple, être justifiée si elle résulte d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale opposable à la personne désignée.

Le simple fait qu'une garantie puisse être exécutée indépendamment du consentement de la personne désignée ne doit pas être considéré comme affectant de manière disproportionnée les droits et les intérêts de cette personne. En cas de manquement aux engagements financiers stipulés dans le cadre contractuel applicable, la garantie a vocation à être déclenchée et, partant, exécutée. Le fait que la personne désignée soit soumise à des mesures restrictives n'a aucune influence en la matière.

Comme prévu, avant d'autoriser le déblocage des fonds gelés pour satisfaire à la demande de garantie, l'ANC **doit également s'assurer que les autres conditions prévues à l'article 9 du règlement sont remplies**, en particulier celle selon laquelle **le paiement doit être dû au titre d'un contrat ou d'un accord conclu, ou d'une obligation contractée, par la personne désignée avant son inscription sur la liste de l'annexe I. En d'autres termes, il convient de déterminer si les conditions contractuelles d'exécution de la garantie sont remplies.**

Une décision judiciaire, administrative ou arbitrale reconnaissant le droit de l'entité non désignée à exécuter la garantie sur la base d'une obligation contractuelle préexistante facilitera cette tâche. De l'avis de la Commission, toutefois, le règlement habilite l'ANC à accorder l'autorisation même en l'absence d'une telle décision, sur la base de tous les éléments de fait et de droit à sa disposition, y compris, lorsque c'est possible, le point de vue de la personne désignée.

⁷

Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives (doc. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/fr/pdf>, point 82.

C'est la pratique qui semble avoir cours au niveau national, ainsi qu'il ressort du document relatif aux meilleures pratiques, qui indique que la personne désignée doit, dans la mesure du possible, être tenue informée de telles demandes et que les procédures ordinaires permettant de déterminer la validité des créances détenues sur elle continuent de s'appliquer. Ce document précise également qu'il appartient aux ANC de «*tenir compte des preuves fournies par le créancier et la personne ou entité désignée pour déterminer s'il existe une obligation légale (contractuelle ou statutaire) de remettre les fonds ou ressources économiques*»⁸. En outre, «*[t]out en agissant conformément à la lettre et à l'esprit des règlements*», l'ANC peut tenir compte notamment du «*droit de propriété de la personne ou de l'entité désignée comme de la personne ou de l'entité non désignée dans le cadre de contrats conclus entre elles avant la désignation*»⁹.

Quant aux autres conditions énoncées à l'article 9 du règlement, la Commission estime qu'elles sont remplies. Premièrement, l'obligation de satisfaire à la demande de garantie découle d'un contrat conclu entre la personne désignée et l'établissement financier demandeur. Deuxièmement, le contrat a été conclu par les parties avant l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I du règlement. Enfin, le paiement de la garantie serait effectué en faveur d'un établissement financier constitué dans l'UE qui ne figure pas sur cette liste [conformément à l'article 9, point b), du règlement].

Pour le cas où l'ANC entendrait autoriser le déblocage des fonds concernés, la Commission rappelle qu'elle doit en informer le comité des sanctions compétent des Nations unies dix jours ouvrables à l'avance [conformément à l'article 9, point c), du règlement]. L'ANC peut également limiter le champ d'application de l'autorisation qu'elle accorde en fixant les conditions qu'elle juge appropriées pour que, conformément à l'article 12 du règlement, les actions autorisées (c'est-à-dire le déblocage de certains fonds gelés) n'entravent ni ne contournent les mesures restrictives.

Conclusions

La Commission estime que:

- (1) L'exécution, par déblocage des fonds gelés d'une personne désignée, d'une garantie contractée par cette dernière avant son inscription sur la liste de l'annexe I équivaut à un «paiement» au sens de l'article 9 du règlement;
- (2) Pour autant que toutes les conditions énoncées à l'article 9 du règlement soient remplies, la garantie peut aussi être exécutée sans le consentement de la personne désignée ou contre elle;

⁸ Ibid.

⁹ Meilleures pratiques, point 76.

- (3) Il appartient à l'ANC de déterminer si ces conditions sont remplies. En particulier, pour savoir si le paiement de la garantie est dû au titre d'un contrat conclu antérieurement, ou d'une obligation contractée préalablement, l'ANC peut tenir compte des décisions judiciaires, administratives ou arbitrales rendues après l'inscription de la personne désignée sur la liste de l'annexe I. En l'absence de telles décisions, l'ANC devra procéder à cette évaluation de manière autonome, Les droits matériels et procéduraux applicables garantis par la législation nationale continuent de s'appliquer. En outre, l'ANC peut assortir l'autorisation des conditions qu'elle juge appropriées pour que, conformément à l'article 12 du règlement, les actions autorisées n'entravent ni ne contournent les mesures restrictives.

Fait à Bruxelles, le 2.6.2021

Par la Commission
Mairead McGUINNESS
Membre de la Commission

