COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.10.2017
C(2017) 6904 final/2
DOWNGRADED on 12.9.2022

AVIS DE LA COMMISSION

du 17.10.2017

sur la mise indirecte de fonds ou de ressources économiques à la disposition de personnes inscrites sur une liste, conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014

AVIS DE LA COMMISSION

du 17.10.2017

sur la mise indirecte de fonds ou de ressources économiques à la disposition de personnes inscrites sur une liste, conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014

La demande d'avis

Dans son rôle de gardienne des traités, la Commission européenne (ci-après la «Commission») assure le suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE par les États membres[1].

Dans le contexte de mesures restrictives, les autorités compétentes des États membres peuvent demander à la Commission d'exposer son point de vue sur l'application de dispositions spécifiques des actes juridiques applicables ou de formuler des orientations concernant leur mise en œuvre.

La Commission a reçu une demande d'avis d'une autorité compétente d'un État membre (ci-après l'«autorité nationale compétente» ou l'«ANC») au sujet de l'application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine[2] (ci-après le «règlement»).

Contexte

La question de l'ANC porte sur une opération dans le cadre de laquelle un exportateur de l'UE vend du matériel de sauvetage qui ne fait l'objet d'aucune restriction à l'exportation à l'entreprise A, une entité non inscrite sur une liste, constituée en vertu du droit d'un pays tiers. L'entreprise A incorpore ensuite ce matériel dans des produits finaux (navires de sauvetage) qu'elle livre à l'entreprise B, une entité non inscrite sur une liste, elle aussi constituée en vertu du droit d'un pays tiers. L'entreprise B dépend de l'entreprise C, une entité non inscrite sur une liste, également constituée en vertu du droit d'un pays tiers. Le directeur de l'entreprise C est inscrit sur la liste figurant à l'annexe I du règlement.

Dans ce contexte, l'ANC pose la question suivante:

L'exportation de matériel par l'entreprise de l'UE à l'entreprise A constitue-t-elle une mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition d'une personne inscrite sur une liste au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014?

Appréciation

---

[1] La Commission surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Conformément aux traités, seule la Cour de justice de l'Union européenne peut donner des interprétations juridiquement contraignantes des actes des institutions de l'Union.

[2] Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO L 78 du 17.3.2014, p. 6).

Le règlement a instauré un gel des avoirs et une interdiction de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes ou d'entités responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. L'article 2, paragraphe 2, du règlement dispose:

«*Aucuns fonds ni aucune ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit*».

La réponse à la question posée par l'ANC dépendra donc de l'interprétation de la notion de «mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition» d'une personne inscrite sur une liste. Il est par conséquent nécessaire de présenter le sens de trois notions: «ressources économiques», «personnes inscrites sur une liste ou personne, entité ou organisme qui leur sont associés» et «mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition d'une personne figurant sur une liste ou mise à disposition, directe ou indirecte, de ressources économiques au profit d'une telle personne».

Premièrement, la notion de «ressources économiques» est définie de manière très générale et couvre *«les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds, mais qui peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services»*[3]. Par conséquent, dans le présent contexte, le matériel de sauvetage constitue une ressource économique au sens du règlement.

Deuxièmement, la notion de «personnes inscrites sur une liste ou personne, entité ou organisme qui leur sont associés» couvre les personnes qui ont été désignées par le Conseil comme compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et qui, par conséquent, sont inscrites sur la liste qui figure à l'annexe I du règlement.

Les faits, tels qu'ils sont présentés par l'ANC, sont que les entreprises A, B et C ne sont pas des entités inscrites sur une liste. Seul le directeur de l'entreprise C a été inscrit, par le Conseil, sur la liste des personnes physiques qui figure à l'annexe I du règlement. En outre, il ne semble pas exister de lien de propriété ou de contrôle entre l'entreprise A et les entreprises B ou C. Par conséquent, il n'existe pas de relation directe entre le fait d'être directeur au sein de l'entreprise C, d'une part, et l'entreprise A, d'autre part.

Troisièmement, selon la jurisprudence de la Cour de justice, on entend par «mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition d'une personne figurant sur une liste ou mise à disposition, directe ou indirecte, de ressources économiques au profit d'une telle personne» la succession d'actes permettant à une personne *«d'**obtenir effectivement le pouvoir de disposer** pleinement des ressources économiques concernées»*.[4]Cette acception large est rappelée par l'usage des mots «directement ou indirectement» à l'article 2, paragraphe 2, du règlement, qui inclut tout acte ayant pour résultat l'obtention effective du pouvoir de disposer pleinement de ressources économiques dans le sens donné à cette notion. Ce point doit néanmoins être analysé au cas par cas. Les meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives[5] (ci-après les «meilleures pratiques de l'UE») précisent que le fait de mettre des ressources à la disposition d'une personne non inscrite sur une liste qui relève du contrôle d'une personne inscrite sur une liste sera en principe considéré comme une mise indirecte à la disposition de la personne inscrite

---

3 Article 1er, point d), du règlement.

4 Affaire Möllendorf (C-117/06), point 51.

5 Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives.

sur une liste, *«sauf si l'on peut raisonnablement déterminer, au cas par cas et sur la base d'une approche fondée sur les risques, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, y compris des critères énumérés ci-après, que les fonds ou les ressources économiques* ***en question ne seront pas utilisés par ou au profit*** *de ladite personne ou entité inscrite sur une liste»*[6]. Parmi les critères à prendre en compte pour cette détermination, les meilleures pratiques de l'UE mentionnent *«les caractéristiques des fonds ou ressources économiques mis à disposition, y compris la possibilité qu'ils soient en fait utilisés par l'entité inscrite sur une liste et la facilité de leur transfert éventuel à cette entité»*[7].

De l'avis de la Commission, l'exportation du matériel de sauvetage, tel que décrite par l'ANC dans sa question, ne relève pas de la notion de «mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition d'une personne figurant sur une liste ou mise à disposition, directe ou indirecte, de ressources économiques au profit d'une telle personne», car le lien entre l'exportation initiale et le directeur, inscrit sur une liste, de l'entreprise C n'est pas étayé par des éléments de preuve suffisants. Premièrement, il n'existe aucune relation directe entre l'entreprise A et le directeur de l'entreprise C. Deuxièmement, il semble que la fonction de directeur au sein de l'entreprise C ne donne pas le pouvoir de disposer pleinement des biens obtenus par l'entreprise B. Troisièmement, vu leur application spécifique, il y a peu de risque que les bateaux de sauvetage soient utilisés à titre personnel par le directeur de l'entreprise C.

Conclusion

La Commission estime que, dans ce contexte spécifique, l'exportation de matériel par une entreprise de l'UE à destination d'une entreprise A, laquelle les incorpore dans des produits finaux qui sont vendus à l'entreprise B, laquelle dépend de l'entreprise C dont le directeur est inscrit sur la liste figurant à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014, ne constitue pas un cas de mise, directe ou indirecte, de ressources économiques à la disposition d'une personne figurant sur une liste ou de mise à disposition, directe ou indirecte, de ressources économiques au profit d'une telle personne, au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014.

En principe, l'autorité nationale compétente devrait vérifier au cas par cas, sur la base d'une approche fondée sur les risques et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, que les ressources économiques concernées ne seront pas mises à la disposition de la personne ou de l'entité inscrite sur une liste ni dégagées à son profit.

Fait à Bruxelles, le 17.10.2017

Par la Commission
Federica Mogherini
Vice-présidente

6 Idem, point 66.
7 Idem.