



Bruxelles, le 27.5.2021
C(2021) 3656 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 27.5.2021

sur l'apport de modifications aux caractéristiques de fonds gelés

AVIS DE LA COMMISSION

du 27.5.2021

sur l'apport de modifications aux caractéristiques de fonds gelés

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 conformément à l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union (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 concernant l'interprétation de l'article 215 du TFUE lui-même.

La Commission a été saisie par deux ANC de demandes d'avis sur la modification de la nature et de la localisation de fonds gelés en vertu, respectivement, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil du 18 janvier 2016 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant le règlement (UE) n° 204/2011² (le «règlement concernant la Libye») et du règlement (UE) n° 36/2012³ du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (le «règlement concernant la Syrie»).

CONTEXTE

La question posée par la première ANC concerne un compartiment d'un fonds d'investissement de l'UE dans lequel une banque établie dans l'UE détient une participation pour le compte d'une entité inscrite sur la liste figurant dans le règlement concernant la Libye (ou «entité désignée»). L'ANC demande si la liquidation de ce compartiment par la société d'investissement gestionnaire, suivie du gel des produits revenant à l'entité inscrite sur la liste, sur un compte ségrégué au sein de la banque établie dans l'UE, serait compatible avec le règlement concernant la Libye. L'ANC demande également si ces actions nécessiteraient une autorisation préalable de sa part.

La deuxième ANC demande si une succursale bancaire établie dans un État membre, qui a gelé un compte ouvert en son sein par une entité inscrite sur la liste figurant dans le règlement concernant la Syrie, est en droit de transférer le compte à la banque mère située au Royaume-Uni, et si un tel transfert nécessiterait une autorisation préalable de l'ANC.

Étant donné que les deux questions portent sur l'interprétation de la notion de «gel de fonds» et sur les conséquences qui en découlent, la Commission y répond conjointement.

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 JO L 12 du 19.1.2016, p. 1.

³ JO L 16 du 19.1.2012, p. 1.

APPRECIATION JURIDIQUE

a) Cadre juridique

L'article 1^{er}, point b), du règlement concernant la Libye, et l'article 1^{er}, point i), du règlement concernant la Syrie définissent le «gel des fonds» comme *«toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds ou tout accès à ceux-ci qui aurait pour conséquence une modification de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification **qui pourrait en permettre l'utilisation**, y compris la gestion de portefeuilles»* (caractères gras ajoutés).

L'article 5 du règlement concernant la Libye dispose ce qui suit:

«1. Tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus ou contrôlés par les personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés aux annexes II et III sont gelés.

2. Aucuns fonds ni ressources économiques ne sont mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes physiques ou morales, des entités ou organismes énumérés aux annexes II et III, ni utilisés à leur profit.

3. Il est interdit de participer, sciemment et délibérément, à des activités ayant pour objet ou pour effet direct ou indirect de contourner les mesures visées aux paragraphes 1 et 2.»

Une formulation similaire, en substance, figure à l'article 14 du règlement concernant la Syrie.

Le gel des fonds vise à empêcher toute action susceptible d'en permettre l'utilisation. Cela implique qu'en principe, les modifications apportées à certaines caractéristiques des fonds ne sont pas exclues, pour autant qu'elles n'affectent pas le maintien de leur gel.

b) Question n° 1: modification de la nature des fonds gelés

Une modification apportée à la nature des parts gelées pourrait ne pas être contraire au gel des avoirs prévu à l'article 5 du règlement concernant la Libye, si cette modification ne permet pas l'utilisation des fonds (par quiconque) tant que les mesures restrictives de l'UE sont en vigueur. Le gel immédiat des produits dégagés est nécessaire pour garantir que cette condition est remplie.

Les mesures restrictives ne sont pas de nature répressive, ni confiscatoire, mais simplement préventive. Si le règlement concernant la Libye oblige et habilite les opérateurs de l'UE à prendre toute mesure nécessaire pour geler les fonds, ils ne leur accordent pas le droit d'en disposer, ni celui d'imposer à leurs propriétaires des charges ou des pertes qui ne sont pas inhérentes au gel de ces avoirs.

Il appartient à l'ANC de vérifier et de s'assurer que les actions entraînant une modification de la nature des fonds n'auraient pas pour effet d'en permettre l'utilisation.

En outre, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement concernant la Libye, l'ANC devrait s'assurer que la modification susmentionnée n'a pas pour objet ou pour effet de contourner le gel des avoirs en question.

c) Question n° 2: modification de la localisation d'un compte gelé par son transfert au Royaume-Uni

Conformément à l'article 35, point e), du règlement concernant la Syrie, les dispositions de cet acte, y compris son article 14, s'appliquent à toute personne morale, toute entité ou tout

organisme en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée, intégralement ou en partie, dans l'Union. Il en découle que la succursale située dans l'UE d'une banque britannique, bien que n'étant pas établie ou constituée selon le droit d'un État membre, doit appliquer le règlement lorsqu'elle effectue un transfert bancaire de l'UE vers le Royaume-Uni.

En vertu de l'article 127 de l'accord de retrait⁴, le Royaume-Uni était tenu d'appliquer le droit de l'Union jusqu'au 31 décembre 2020, date à laquelle la période de transition a pris fin. Jusqu'à cette date, le Royaume-Uni est demeuré pleinement lié par les mesures restrictives de l'UE, et les comptes transférés auraient été soumis sur son sol aux mêmes obligations en matière de gel des fonds que dans tout État membre.

Toutefois, un certain nombre d'acteurs désignés qui étaient auparavant répertoriés comme tels par la législation de l'UE, y compris par le règlement concernant la Syrie, ne le sont plus en droit britannique depuis le 1^{er} janvier 2021. En conséquence, ces acteurs ne font actuellement pas l'objet d'un gel des avoirs au Royaume-Uni et ne figurent pas sur la liste consolidée de ce pays. Autrement dit, depuis le 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni, en tant que pays tiers, ne dispose pas de mesures identiques aux mesures restrictives autonomes de l'UE, notamment à celles concernant la Syrie.

En matière de gel des fonds, la banque mère n'était donc soumise aux mêmes obligations que sa succursale dans l'UE que jusqu'à la fin de la période de transition.

Par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 2021, avant de transférer un compte gelé au Royaume-Uni, la succursale de l'UE doit vérifier que le titulaire du compte fait également l'objet d'un gel des avoirs au Royaume-Uni. Si tel n'est pas le cas, le changement de localisation du compte gelé par son transfert au Royaume-Uni équivaldrait immédiatement à une violation de l'article 14, paragraphe 1, du règlement sur la Syrie. Si les fonds en question devaient bénéficier à la personne désignée, cela équivaldrait également à une violation de l'article 14, paragraphe 2, du règlement concernant la Syrie.

En vertu de l'article 28 du règlement concernant la Syrie, les opérateurs n'encourent aucune responsabilité s'ils ne savaient pas, ni ne pouvaient raisonnablement savoir, que leurs actions enfreindraient le règlement. Toutefois, de l'avis de la Commission, la possibilité que le Royaume-Uni adopte à l'avenir de nouvelles mesures divergentes doit être dûment prise en considération.

À la lumière de ce qui précède, il appartient à la succursale établie dans l'UE d'évaluer et de limiter le risque que des mesures restrictives britanniques concernant la Syrie s'écartent encore de celles adoptées par l'UE et puissent ainsi rendre incompatible avec ces dernières le transfert envisagé en l'espèce. Manquer à ce devoir pourrait conduire, de l'avis de la Commission, à une violation du gel des avoirs prévu à l'article 14, paragraphe 1, du règlement concernant la Syrie, si le changement de localisation du compte gelé devait permettre par la suite l'utilisation (par quiconque) des fonds en question. Si les fonds en question devaient bénéficier à la personne désignée, cela équivaldrait également à une violation de l'article 14, paragraphe 2, du règlement concernant la Syrie. Il appartient à l'ANC de vérifier si la succursale en question avait des raisons suffisantes de conclure qu'un transfert vers le Royaume-Uni ne permettrait pas à terme l'utilisation des fonds en question.

En outre, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du règlement concernant la Syrie, il est interdit aux opérateurs de l'UE, y compris aux banques, de participer délibérément et en toute connaissance de cause à des activités ayant pour objet ou pour effet, direct ou indirect, de

⁴ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO C 384I du 12.11.2019, p. 1).

contourner le gel des avoirs imposé à l'article 14, paragraphe 1, dudit règlement. Une interdiction plus générale de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner, entre autres, les dispositions de l'article 14 figure à l'article 27 *bis* du règlement concernant la Syrie.

Des transferts de comptes ou de fonds gelés vers le Royaume-Uni peuvent avoir lieu exceptionnellement, pour des raisons valables et juridiquement solides. Toutefois, étant donné que les risques liés à ce contexte qui pèsent sur le maintien du gel des fonds peuvent se concrétiser depuis le 1^{er} janvier 2021, dès lors qu'une divergence apparaît entre les mesures restrictives de l'UE et celles imposées par le Royaume-Uni, comme dans ce cas précis, et dès lors que la succursale établie dans l'Union ne prend pas de mesures raisonnables pour empêcher ce changement de localisation, la Commission estime que l'ANC peut y voir une indication que la succursale en question a participé délibérément et en toute connaissance de cause à une activité ayant pour effet de contourner le gel des avoirs.

d) Autorisation préalable de l'ANC

Les deux règlements en question ne contiennent pas d'exigences d'autorisation préalable en tant que telles pour des modifications telles que celles décrites dans les questions des ANC. Toutefois, afin de garantir le respect de ces règlements et l'application uniforme des mesures restrictives de l'UE, l'article 18, paragraphe 1, point a), du règlement concernant la Libye et l'article 29, paragraphe 1, point a), du règlement concernant la Syrie imposent aux opérateurs de l'UE de fournir «immédiatement» aux ANC toute information concernant les comptes et montants gelés, y compris toute modification apportée à ceux-ci. Les mêmes dispositions précisent que la Commission doit également être informée. En outre, en vertu de l'article 18, paragraphe 1, point b), du règlement concernant la Libye et de l'article 29, paragraphe 1, point b), du règlement concernant la Syrie, les opérateurs de l'UE sont également tenus de coopérer avec les ANC pour vérifier les informations fournies.

CONCLUSION

La Commission est d'avis que:

- 1) **une modification de la nature de fonds gelés en vertu du règlement (UE) 2016/44 du Conseil serait incompatible avec ledit règlement, si cette modification devait permettre à quiconque d'utiliser ces fonds, à quelque moment que ce soit, alors que les mesures restrictives de l'UE sont en vigueur, ou si elle avait pour objet ou pour effet de contourner le gel des avoirs. Il appartient à l'ANC de vérifier et de s'assurer que les actions entraînant une modification de la nature des fonds gelés n'auraient pas pour effet d'en permettre l'utilisation ou de contourner le gel des avoirs;**
- 2) **une modification, par son transfert d'un État membre vers le Royaume-Uni, de la localisation d'un compte gelé en vertu du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil serait incompatible avec ledit règlement, si cette modification devait permettre à quiconque d'utiliser ces fonds, à quelque moment que ce soit, alors que les mesures restrictives de l'UE sont en vigueur, ou si elle avait pour objet ou pour effet de contourner le gel des avoirs. Les opérateurs de l'UE doivent prendre des mesures pour éviter une telle incompatibilité, en tenant compte de la possibilité qu'après le 1^{er} janvier 2021, les politiques respectives de l'UE et du Royaume-Uni en matière de mesures restrictives puissent diverger d'une manière qui permette d'utiliser les fonds transférés. Il appartient à l'ANC de vérifier et de s'assurer que les actions entraînant une modification de la localisation d'un compte gelé**

par son transfert au Royaume-Uni n'auraient pas pour effet de permettre l'utilisation des fonds ou de contourner le gel des avoirs;

- 3) les opérateurs de l'UE sont tenus d'informer «immédiatement» l'ANC et la Commission de modifications affectant des comptes et montants gelés et de coopérer avec l'ANC pour vérifier ces informations.

Fait à Bruxelles, le 27.5.2021

Par la Commission
Mairead McGUINNESS
Membre de la Commission

