



Bruxelles, le 7.6.2019
C(2019) 4312 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 7.6.2019

relatif à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil

AVIS DE LA COMMISSION

du 7.6.2019

relatif à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/44 du Conseil

La demande d'avis

Dans son rôle de gardienne des traités, la Commission européenne (la «Commission») assure le suivi de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (UE) par les États membres¹.

Dans le contexte de mesures restrictives adoptées conformément à l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE), les autorités compétentes des États membres peuvent demander à la Commission d'exposer son point de vue sur l'application de dispositions spécifiques d'actes juridiques 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 «ANC») au sujet des fonds gelés en vertu du règlement (UE) 2016/44 du Conseil (ci-après le «règlement 2016/44»)².

Contexte

L'ANC pose la question suivante:

L'article 5, paragraphe 4, du règlement 2016/44 dispose que «tous les fonds et ressources économiques qui appartenaient aux entités énumérées à l'annexe VI ou que celles-ci avaient en leur possession, détenaient ou contrôlaient à la date du 16 septembre 2011 et qui se trouvaient en dehors de Libye à cette date restent gelés». Notre interprétation de cet article et de la résolution 2009 des Nations unies (du 16 septembre 2011) sur laquelle il se fonde est qu'à partir du 16 septembre 2011, les intérêts, les dividendes, les droits de souscription ou d'autres fonds ou ressources économiques générés par des actifs bloqués ne sont pas soumis au gel des fonds. Pourriez-vous confirmer cette interprétation, ou nous fournir sinon vos orientations générales sur ce sujet?

Par ailleurs, la Commission sait que les mesures visant les entités mentionnées ci-dessus ont été interprétées par les opérateurs économiques et les autorités nationales de manière différente d'un État membre à l'autre. Pendant un certain temps tout du moins, des pratiques nationales divergentes ont donc été observées concernant le gel des intérêts produits par les actifs gelés des entités concernées après le 16 septembre 2011. Alors que certains États membres et opérateurs économiques soumis à leur ordre juridique ont pensé que ces intérêts devaient être gelés et ont agi en conséquence, d'autres ont jugé qu'il n'était pas nécessaire de geler lesdits intérêts et autres rémunérations des comptes gelés de ces entités.

Il est dès lors essentiel que la Commission, par le présent avis, soutienne une application uniforme des dispositions concernées.

Champ d'application du présent avis

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 est habilitée à donner des interprétations juridiquement contraignantes des actes des institutions de l'Union.

² Règlement (UE) 2016/44 du Conseil du 18 janvier 2016 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (JO L 12 du 19.1.2016, p. 1).

La Commission est compétente pour interpréter les dispositions du droit de l'UE dont elle surveille l'application au titre des traités³. Elle n'est pas habilitée à fournir des orientations interprétatives sur d'autres dispositions, telles que la résolution 2009 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies du 16 septembre 2011 qui est mentionnée par l'ANC.

Par conséquent, le présent avis portera sur l'interprétation du règlement 2016/44.

Analyse

Le règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye⁴ transposait la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU) 1970 (2011) du 26 février 2011. L'article 5 dudit règlement établissait un gel des actifs et une interdiction de mise à disposition de ressources à l'encontre des personnes et entités désignées par les Nations unies dans la RCSNU 1970 (2011). Les entités actuellement mentionnées à l'annexe VI du règlement, à savoir la Libyan Investment Authority (LIA) et le Libyan Africa Investment Portfolio (LAIP), ont été ajoutées à la liste des entités désignées par la RCSNU 1973 (2011) du 17 mars 2011, qui a été transposée dans le droit de l'UE par le règlement d'exécution (UE) n° 288/2011 du Conseil du 23 mars 2011.

Afin de transposer dans le droit de l'UE la RCSNU 2009 (2011) du 16 septembre 2011, résolution ultérieure qui modifiait les mesures imposées par les RCSNU 1970 (2011) et 1973 (2011), le Conseil a adopté son règlement (UE) n° 965/2011 du 28 septembre 2011 modifiant le règlement (UE) n° 204/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye. Le paragraphe 4 se référant spécifiquement à la LIA et au LAIP qui a été ajouté à l'article 5 prévoyait que «[t]ous les fonds et ressources économiques appartenant à, possédés, détenus ou contrôlés, à la date **du 16 septembre 2011**, par (...)» ces entités et **se trouvant hors de Libye** à cette date, «restent gelés». Les paragraphes 1 et 2 de l'article 5, concernant les autres personnes et entités soumises à des mesures restrictives (visées aux annexes II et III), demeuraient inchangés. Aucune disposition équivalente à l'article 5, paragraphe 2, qui établissait l'interdiction de mettre à disposition des fonds ou des ressources économiques à ces autres personnes et entités, n'était ajoutée pour la LIA et le LAIP.

Par le règlement (UE) 2015/813 du Conseil du 26 mai 2015, qui transposait la RCSNU 2213 (2015), la LIA et le LAIP ont été ajoutés, dans une annexe distincte, au règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil. Ce dernier a ultérieurement été consolidé par le règlement 2016/44. L'article 5, dont les termes et la structure n'ont pas changé, dispose ce qui suit:

Article 5

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.

[...]

4. Tous les fonds et ressources économiques qui appartenaient aux entités énumérées à l'annexe VI ou que celles-ci avaient en leur possession, détenaient ou contrôlaient à la date du 16 septembre 2011 et qui se trouvaient en dehors de Libye à cette date restent gelés.

Il ressort de ce libellé, distinct pour la LIA et le LAIP d'une part et le reste des entités et individus désignés d'autre part, ainsi que de l'ordre des amendements législatifs susmentionnés, que l'intention du législateur était de soumettre les personnes et entités figurant aux annexes II et III du règlement 2016/44 au gel de tous leurs actifs.

³ Voir la note de bas de page 1.

⁴ Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (JO L 58 du 3.3.2011, p. 1).

Il est tout aussi clair, par contre, que le législateur entendait limiter le gel des actifs des entités mentionnées à l'annexe VI – à savoir la LIA et le LAIP – aux actifs se trouvant en dehors de la Libye qui appartenaient à ces entités, ou que celles-ci avaient en leur possession, détenaient ou contrôlaient, à la date du 16 septembre 2011.

La Commission pense que la spécificité des mesures ciblant la LIA et le LAIP, à savoir l'insertion d'une date butoir, a peut-être posé des problèmes d'interprétation aux autorités nationales et aux opérateurs économiques. Cependant, elle est d'avis que l'article 5, paragraphe 4, du règlement 2016/44 doit être lu en liaison avec les définitions de l'article 1^{er}, points a) iv), b) et d). Conformément à ces définitions, on entend par «fonds» «les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris et notamment, mais pas exclusivement [...] les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs», ce qui implique qu'on entend par «gel des fonds», tel que défini par le même article, «toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds», y compris les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, «ou tout accès à ceux-ci [...]». De plus, il convient de souligner que l'article 5, paragraphe 4, fait également référence à un «gel des ressources économiques», par lequel il faut entendre, selon la définition du même article 1^{er}, «toute action visant à empêcher leur utilisation pour l'obtention de fonds, de biens ou de services [...]».

À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que l'obligation de geler les fonds de la LIA et du LAIP, en tant que telle, impliquait l'obligation de geler également les intérêts, les dividendes, les droits de souscription ou d'autres fonds ou ressources économiques générés par les actifs gelés.

Cette interprétation va dans le sens de la position du Conseil de sécurité des Nations unies sur les résolutions transposées. Elle s'inscrit également dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle «la notion de “fonds et ressources économiques” revêt également un sens large, qui couvre les avoirs de toute nature acquis par quelque moyen que ce soit»⁵.

Au vu des dispositions actuelles du règlement, la Commission conclut par conséquent que les fonds et les ressources économiques qui appartenaient aux entités énumérées à l'annexe VI de ce dernier, ou que celles-ci avaient en leur possession, détenaient ou contrôlaient, à la date du 16 septembre 2011 et qui se trouvaient en dehors de Libye à cette date – lesquels doivent rester gelés au titre de l'article 5, paragraphe 4 – englobent les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur les actifs gelés.

Conclusion

⁵ Voir l'arrêt SH du 17 janvier 2019, C-168/17, EU:C:2019:36, point 53. Voir, par analogie, l'arrêt E et F du 29 juin 2010, C-550/09, EU:C:2010:382, point 69.

Tous les fonds et ressources économiques qui appartenaient aux entités énumérées à l'annexe VI du règlement 2016/44, ou que celles-ci avaient en leur possession, détenaient ou contrôlaient, à la date du 16 septembre 2011 et qui se trouvaient en dehors de Libye à cette date – lesquels doivent rester gelés au titre de l'article 5, paragraphe 4 dudit règlement – englobent les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur les actifs gelés.

Fait à Bruxelles, le 7.6.2019

*Par la Commission
Federica MOGHERINI
Vice-présidente*