



Bruxelles, le 29.8.2019
C(2019) 6290 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 29.8.2019

concernant l'application de dérogations au gel de fonds et à l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition de personnes et d'entités désignées

AVIS DE LA COMMISSION

du 29.8.2019

concernant l'application de dérogations au gel de fonds et à l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition de personnes et d'entités désignées

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 membres¹.

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 adoptés sur la base de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou de formuler des orientations concernant leur mise en œuvre.

La Commission a reçu d'une autorité nationale compétente (ci-après «ANC») d'un État membre une demande d'avis concernant l'application de certaines dérogations aux obligations de gel des avoirs et à l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et entités désignées.

Contexte

Les règlements du Conseil concernant le gel des avoirs et l'interdiction de mettre des ressources à la disposition de personnes, d'entités et d'organismes désignés prévoient également certaines dérogations à ces mesures. Ces dérogations visent à permettre aux personnes désignées de répondre à certains besoins et de satisfaire à certaines obligations, et constituent une expression claire du caractère ciblé des mesures restrictives de l'UE et du respect du principe de proportionnalité.

Les dérogations les plus fréquentes concernent la possibilité de débloquer des fonds appartenant à des personnes désignées, ou de mettre des ressources économiques à leur disposition, afin de leur permettre de répondre à des besoins essentiels, de payer des frais de justice d'un montant raisonnable, de respecter des obligations contractuelles nées avant l'imposition des mesures restrictives, etc. Ces dérogations sont souvent assorties de conditions strictes dont le respect doit être vérifié par les autorités nationales chargées de l'évaluation des demandes.

L'ANC a posé la question suivante à la Commission².

Est-ce que des services tels que le prélèvement automatique, l'établissement des comptes annuels, la gestion administrative, la comptabilité et la déclaration fiscale d'une société

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) 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).

désignée peuvent être considérés comme relevant de la «gestion courante» des fonds ou des ressources économiques gelés couverts par des dérogations aux mesures restrictives?

Le paiement d'impôts par la même société relève-t-il de la même catégorie?

Analyse

La question soulevée par l'ANC est de nature transversale étant donné que le libellé des dérogations applicables est pratiquement le même dans tous les règlements du Conseil imposant des mesures restrictives. Le libellé standard des restrictions applicables est le suivant:

1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de, détenus ou contrôlés par [les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes] dont la liste figure à l'annexe X.

2. Nuls fonds ni ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition [des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes] dont la liste figure à l'annexe I, ni ne sont débloqués à leur profit.

Le libellé standard des dérogations susceptibles d'être pertinentes pour la question posée par l'ANC est le suivant:

«1. Par dérogation à l'article [Y], les autorités compétentes peuvent autoriser le déblocage ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont:

- *a) nécessaires pour répondre aux besoins essentiels des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes figurant sur la liste de l'annexe X et des membres de la famille de ces personnes physiques qui sont à leur charge, notamment pour couvrir les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux, d'impôts, de primes d'assurance et de redevances de services publics; [...]*
- *c) destinés exclusivement au paiement de commissions ou de frais pour la gestion courante ou la garde de fonds ou de ressources économiques gelés.»*

Il convient de rappeler que les dérogations doivent être interprétées de manière stricte³ afin de ne pas priver les mesures restrictives en place de leur effet utile. Elles devraient en outre être interprétées à la lumière de la disposition de non-contournement qui est généralement aussi prévue par les mesures restrictives et selon laquelle *«[i]l est interdit de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les [restrictions]»*.

La désignation d'une personne morale ou d'une entité (ci-après «société») ne signifie pas sa dissolution ou sa fermeture. Elle soumet cependant la société à certaines restrictions, telles qu'un gel de tous ses actifs et une interdiction à toute personne relevant de la juridiction d'un État membre de l'UE de mettre des ressources à sa disposition. Ces restrictions ne modifient ni n'éteignent les droits de propriété de la société sur ses fonds gelés. Il s'agit de mesures

³ Voir par exemple l'arrêt du 5 mars 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, ECLI:EU:C:2015:149, point 39; l'arrêt du 6 juillet 2000, Dietrich, C-11/99, ECLI:EU:C:2000:368, point 50.

préventives destinées à faire en sorte que le comportement pour lequel la société a été désignée ne se reproduise pas et soit finalement corrigé.

L'existence d'une société désignée, de même que l'existence de toute autre société, exige le respect d'obligations et l'accomplissement de formalités inévitables, dont certaines sont imposées par la loi. La Commission est d'avis que l'établissement des comptes annuels, la tenue de la comptabilité, la déclaration d'impôts et la gestion administrative (strictement limitée à ce qui est nécessaire pour continuer à exister) d'une société peuvent, en principe, être considérées comme des activités essentielles sans lesquelles cette dernière ne serait pas en mesure de fonctionner juridiquement. De même, le paiement d'impôts dus aux pouvoirs publics semble, en principe, une condition sine qua non pour qu'une société puisse continuer à exister⁴.

Par conséquent, les activités susmentionnées pourraient, en principe, être considérées comme des besoins essentiels d'une entreprise et permettre une demande de dérogation. Il convient de souligner que deux types de demandes pourraient être envisagés dans ce cas, en fonction des circonstances de l'espèce:

d'une part, la demande du prestataire de services (par exemple, le tiers externe établissant les comptes ou assurant la gestion administrative de la société) visant à autoriser ce dernier à fournir de tels services, dans la mesure où ceux-ci pourraient être assimilés à des ressources économiques mises à la disposition de l'entreprise désignée;

d'autre part, la demande de la société elle-même visant à autoriser cette dernière à payer pour de tels services, ce qui nécessiterait le déblocage d'une partie de ses avoirs gelés.

En ce qui concerne le prélèvement automatique, la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour se prononcer sur la question de savoir s'il pourrait relever ou non de la catégorie des besoins essentiels, ou de celle de la gestion courante des comptes, ou s'il ne relève d'aucune de ces deux catégories. Aux fins de l'évaluation de l'affaire, l'ANC devrait apprécier soigneusement les circonstances et l'objet du prélèvement automatique. En tout état de cause, la nature du prélèvement automatique, qui présuppose qu'un tiers est autorisé à prélever directement des fonds sur un compte, pourrait soulever des questions quant au contrôle que l'ANC doit exercer sur le type d'opérations et sur les montants traités.

Par principe, l'ANC devrait vérifier au cas par cas, en utilisant une approche fondée sur les risques et en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, que les fonds potentiellement débloqués ne seront pas mis à la disposition d'une personne ou d'une entité désignée, ni dégagés à leur profit.

Conclusion

La Commission estime qu'en principe:

1. l'établissement des comptes annuels, la tenue de la comptabilité, la déclaration d'impôts et la gestion administrative d'une société, ainsi que le paiement des impôts

⁴ L'exercice d'activités considérées comme étant des besoins essentiels d'une entreprise, que ce soit par un prestataire de services extérieur ou par l'entreprise elle-même, devrait être sans préjudice des obligations qui incombent aux entités assujetties découlant de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

dus, constituent des activités qui peuvent être considérées comme des besoins essentiels d'une société dans la mesure où elles sont indispensables pour qu'une société puisse continuer à exister conformément aux obligations légales qui lui incombent;

2. ces activités pourraient étayer une demande d'autorisation en vertu de la dérogation prévue par le règlement pertinent du Conseil.

La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour se prononcer sur la question de savoir si le prélèvement automatique pourrait bénéficier de dérogations au titre des besoins essentiels ou de la gestion courante de comptes visés dans les règlements du Conseil instituant des mesures restrictives.

Fait à Bruxelles, le 29.8.2019

*Par la Commission
Federica MOGHERINI
Vice-présidente*