

Bruxelles, le 4.7.2019
C(2019) 5175 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 4.7.2019

relatif à une demande d'interprétation concernant le gel des fonds d'une personne non désignée transférés vers un État membre par une banque désignée et la dérogation applicable aux «dépenses extraordinaires» visée à l'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil

AVIS DE LA COMMISSION

du 4.7.2019

relatif à une demande d'interprétation concernant le gel des fonds d'une personne non désignée transférés vers un État membre par une banque désignée et la dérogation applicable aux «dépenses extraordinaires» visée à l'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 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'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 TFUE ou de formuler des orientations concernant leur mise en œuvre.

La Commission a reçu, de la part de l'autorité nationale compétente («ANC») d'un État membre, une demande d'avis concernant le gel des fonds d'une personne non désignée transférés vers un État membre par une banque désignée et la dérogation applicable aux «dépenses extraordinaires» visée à l'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil².

CONTEXTE

L'ANC a posé les questions suivantes à la Commission:

- Une banque établie dans un État membre doit-elle geler les fonds d'une personne non désignée qui sont transférés par une banque figurant à l'annexe IX du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil?
- La dérogation prévue à l'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil s'applique-t-elle aux dépenses de personnes non désignées, par opposition aux dépenses de la banque désignée participant au transfert de fonds vers l'Union européenne (UE)?
- Dans l'affirmative, l'achat d'une maison relève-t-il de la définition des dépenses extraordinaires?

APPRECIATION JURIDIQUE

(1) Gel des fonds d'une personne non désignée transférés vers un État membre par une banque désignée

L'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil prévoit que «[s]ont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes, entités et

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° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 [concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement \(UE\) n° 961/2010](#) (JO L 88 du 24.3.2012, p. 1).

organismes énumérés à l'annexe IX, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent» (soulignement ajouté).

Sur la base des informations fournies par l'ANC, la Commission comprend que l'expéditeur des fonds n'est pas désigné, de sorte que la seule personne désignée intervenant dans l'opération décrite est la banque intermédiaire.

Les fonds d'une personne non désignée qui sont déposés dans une banque, voire simplement transférés vers une banque, peuvent être considérés comme «détenus», bien que temporairement, par la banque en question. L'article 23, paragraphe 2, n'exige pas de durée minimale pendant laquelle les fonds devraient être possédés par l'entité désignée en vertu de l'annexe IX du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil pour déclencher l'obligation de les geler. Par conséquent, **les fonds détenus par les personnes, entités et organismes énumérés à l'annexe IX du règlement (UE) n° 267/2012 sont gelés par des opérateurs relevant du champ d'application du règlement conformément à son article 49. Il s'agit notamment des fonds qui sont détenus temporairement par une banque désignée et transférés par ses comptes.**

Cette interprétation est également conforme à la définition générale figurant à l'article 1^{er}, point k), du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, selon laquelle on entend par «gel des fonds» *toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds, ou accès à ceux-ci, qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination [...].*

De l'avis de la Commission, l'interprétation inverse, selon laquelle seuls les fonds détenus par une banque désignée pendant une période significative devraient être gelés, ne trouve aucun appui dans le texte du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil. De plus, une interprétation selon laquelle une durée minimale arbitraire serait exigée pour la possession compromettrait l'effet utile de l'article 23, paragraphe 2, qui serait facilement contourné par des transferts artificiels des fonds avant que ceux-ci n'entrent en la possession d'une personne visée à l'article 49 du règlement.

(2) La dérogation prévue à l'article 28 s'applique aux dépenses du propriétaire non désigné des fonds.

L'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil prévoit que les autorités compétentes peuvent autoriser le déblocage de certains fonds gelés, après avoir établi que les fonds ou ressources économiques concernés sont nécessaires pour régler des dépenses extraordinaires.

L'article 28 ne précise pas si la dérogation couvre les dépenses extraordinaires nécessaires dans l'intérêt de la personne désignée ou celui de quelqu'un d'autre. La Commission estime que, dans une situation atypique telle que celle présentée par l'ANC, dans laquelle les fonds possédés légalement par une personne non désignée sont gelés en raison de leur transit par une banque désignée, le propriétaire légitime devrait être en mesure d'accéder à ces fonds sur la base de la dérogation prévue à l'article 28, pour autant que trois conditions cumulatives soient remplies:

- (a) La dépense peut être qualifiée d'«extraordinaire».

Des dérogations aux dispositions sur le gel des actifs devraient s'appliquer de manière restrictive afin de ne pas priver le règlement de son effet utile. De même, le demandeur d'une autorisation au titre de l'article 28 doit démontrer expressément que la dépense pour laquelle le déblocage des fonds est demandé est «extraordinaire».

De l'avis de la Commission, la notion de «dépense extraordinaire» implique que cette dernière soit inattendue, imprévue et inévitable au regard de sa finalité. Cette interprétation s'inscrit dans le régime dérogatoire général mis en place par le règlement (UE) n° 267/2012 (et par la quasi-totalité des règlements du Conseil établissant des gels d'actifs). Le législateur a prévu des dérogations pour les dépenses ou les décaissements les plus courants auxquels une personne désignée peut s'attendre à être exposée, telles que les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments, au paiement d'impôts ou de frais professionnels, à l'acquittement d'obligations contractuelles préalables, à l'application de décisions judiciaires, etc. Les «dépenses extraordinaires» doivent nécessairement constituer une catégorie distincte de paiements qu'une personne désignée ne pouvait raisonnablement pas s'attendre à devoir supporter, mais qui sont inévitables, compte tenu des circonstances exceptionnelles (telles que des réparations d'un bâtiment en raison d'une catastrophe naturelle, etc.).

De ce point de vue, l'acquisition d'une maison ne semble pas en soi constituer une dépense extraordinaire. Toutefois, les circonstances particulières de la demande peuvent laisser supposer le contraire, et il appartient à l'ANC d'évaluer tous les éléments fournis par le demandeur pour démontrer les raisons pour lesquelles tel serait le cas.

- (b) Le propriétaire légal non désigné des fonds gelés se trouve dans une situation dans laquelle il ne peut assumer les dépenses extraordinaires concernées au moyen de ses autres actifs, non gelés.

Les dérogations aux mesures de gel des actifs prévues par le règlement (UE) n° 267/2012, ainsi que par l'ensemble de la réglementation du Conseil, visent à atténuer les effets de telles mesures sur les personnes désignées, à savoir leur impossibilité à assumer quelque dépense que ce soit pendant que le gel des actifs est en place. Ces dérogations sont l'expression du principe de proportionnalité.

À la différence d'une personne désignée, le propriétaire légal non désigné des fonds gelés est libre de disposer de tous ses autres fonds et actifs. Sa capacité à mener ses activités habituelles, bien qu'entravée par l'indisponibilité des fonds gelés, n'est en principe pas rendue impossible ou excessivement difficile. Les deux situations sont donc sensiblement différentes.

- (c) L'ANC constate, en évaluant toutes les circonstances de l'espèce, que la demande de dérogation n'équivaut pas à une tentative de contournement des mesures de gel des actifs³.

Le recours à la dérogation pour dépenses extraordinaires prévue à l'article 28 ne devrait pas inciter à contourner les mesures restrictives⁴. L'objectif de l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil est d'évincer la personne désignée du circuit économique de l'UE afin d'éviter qu'elle utilise ses ressources économiques à des fins interdites. Les transferts de fonds entre personnes non désignées recourant à des banques désignées constituent une source de revenus pour lesdites banques et leur accordent l'accès à des fonds de tiers auxquels elles n'auraient autrement pas accès pendant que ceux-ci sont en leur possession.

Un recours abusif au régime dérogatoire établi par le règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil rendrait le gel de ces actifs purement symbolique et encouragerait d'autres opérations dans l'Union par l'intermédiaire de ces entités désignées, ce qui irait à l'encontre de l'objectif même du gel des actifs.

³ Article 41.

⁴ Article 41 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil; affaire C-585/13 P, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG/Conseil de l'Union européenne*, EU:C:2015:145, points 78 et 79.

Pour déterminer si la dérogation spécifique en cause s'inscrit dans une tentative de contournement, l'ANC pourrait examiner, par exemple: si le demandeur savait que les fonds reçus avaient été transférés par une entité désignée; si des entités bancaires non désignées étaient disponibles pour le transfert considéré; le nombre de ces opérations et leur fréquence; etc.

CONCLUSION

La Commission estime que:

- Une banque établie dans un État membre et relevant du champ d'application de l'article 49 du règlement (UE) n° 267/2012 est tenue de geler les fonds d'une personne non désignée qui sont détenus/transférés par une banque désignée figurant à l'annexe IX dudit règlement.
- La dérogation prévue à l'article 28 du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil s'applique aux dépenses extraordinaires du propriétaire non désigné des fonds gelés, pour autant que a) les dépenses puissent être considérées comme «extraordinaires»; b) le propriétaire légal non désigné des fonds se trouve dans une situation analogue à celle de la personne désignée, à savoir qu'il n'est pas en mesure d'assumer la dépense considérée au moyen de ses autres ressources; et c) l'autorité nationale compétente se soit assurée que la demande de dérogation n'équivaut pas à une tentative de contournement des mesures de gel des actifs.
- L'achat d'une maison ne constitue pas, en soi, une dépense extraordinaire. Il appartient à l'autorité nationale compétente de vérifier si, dans les circonstances particulières de l'affaire en cours, il constitue néanmoins une telle dépense.

Fait à Bruxelles, le 4.7.2019

*Par la Commission
Federica MOGHERINI
Vice-présidente*