



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 27 juin 2022
(OR. en)

10572/22

LIMITE

**CORLX 571
CFSP/PESC 831
RELEX 890
COARM 114
FIN 715
CONUN 128
COTER 173**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
Objet:	Mesures restrictives (sanctions) - Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives

Meilleures pratiques de l'UE

en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives

	<u>Page</u>
<u>Introduction</u>	3
A. <u>Désignation et identification de personnes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives ciblées</u>	4
I. Identification de personnes ou d'entités désignées	4
II. Contestations faisant état d'une erreur sur la personne	5
III. Radiation	9
B. <u>Mesures financières restrictives</u>	11
I. Cadre législatif	11
II. Gel administratif et judiciaire, saisie et confiscation	12
III. Champ d'application des mesures financières restrictives	13
IV. Rôle des opérateurs économiques et des citoyens	15
V. Utilisation des informations par les autorités compétentes	16
VI. Fonds	17
VII. Ressources économiques	20
VIII. Propriété et contrôle	22
IX. Entités juridiques désignées	26
X. Dérogations	26
XI. Orientations pour l'examen des demandes de dérogations	28
C. <u>Interdictions relatives à la fourniture de biens</u>	31
D. <u>Coordination et coopération</u>	31

Introduction

1. Le 8 décembre 2003, le Conseil a adopté des lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives dans le cadre de la PESC¹ (ci-après les "lignes directrices"). Il est suggéré dans ces lignes directrices de confier à une instance spécifique du Conseil le suivi et l'évaluation desdites mesures. En conséquence, le 26 février 2004, le Coreper a chargé le Groupe des conseillers pour les relations extérieures d'assurer, outre son mandat actuel, le contrôle et l'évaluation des mesures restrictives instituées par l'UE, en se réunissant périodiquement au sein d'une formation spécifique "Sanctions", renforcée, le cas échéant, par des experts détachés par les capitales. Cette formation a entre autres pour mission de définir les meilleures pratiques à instaurer entre les différents États membres concernant la mise en œuvre des mesures restrictives.
2. Le but est de réexaminer régulièrement ce document afin notamment d'y ajouter des meilleures pratiques relatives à la mise en œuvre de mesures restrictives.
3. Les meilleures pratiques doivent être considérées comme des recommandations non exhaustives à caractère général, destinées à la mise en œuvre effective de mesures restrictives conformément au droit de l'Union en vigueur et à la législation nationale applicable. Elles n'ont pas d'effet juridique contraignant et ne devraient pas être comprises comme des dispositions recommandant une action qui serait incompatible avec le droit de l'Union en vigueur ou avec les législations nationales applicables, y compris concernant la protection des données.
4. Le but du présent document n'est pas de reproduire un travail existant, mais de définir les éléments clés de la mise en œuvre de sanctions, en prenant en compte:
 - la situation spécifique au sein du système juridique de l'Union européenne;
 - le réexamen de l'état actuel de la mise en œuvre des sanctions par le groupe RELEX/Sanctions;
 - l'importance de souligner certaines meilleures pratiques qui existent déjà et reflètent les priorités actuelles des États membres.

¹ Document 15579/03 du Conseil, mis à jour en dernier lieu par le document 11205/12.

Dans le présent document, le terme "exemption" fait référence aux utilisations qui ne sont pas interdites par les règlements, tandis que "dérogation" fait référence aux utilisations qui sont interdites sauf autorisation expresse par une autorité compétente². Dans le présent document, l'utilisation du présent et des verbes "doit", et "est tenu de" (pour traduire les termes anglais "shall", "must" et "is obliged to") renvoie à des obligations légales imposées par des règlements de l'UE ou toute autre législation nationale, internationale ou de l'Union; l'utilisation du verbe "devrait" (pour traduire le verbe anglais "should") renvoie à la meilleure pratique; enfin, l'utilisation des termes "pourrait/est susceptible de" et "peut" (pour traduire les verbes anglais "might" et "may") fait référence à des suggestions qui pourraient être opportunes en fonction des circonstances et des autres lois et procédures applicables.

A. Désignation et identification de personnes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives ciblées

I. Identification de personnes ou d'entités désignées

5. Afin d'améliorer l'efficacité des mesures financières restrictives et des restrictions en matière d'admission et d'éviter les problèmes inutiles causés par les homonymes ou les noms presque identiques (possibilité d'"erreur sur la personne"), il faudrait disposer au moment de l'identification des intéressés du plus grand nombre possible d'éléments d'identification et publier ces éléments d'identification au moment de l'adoption de la mesure restrictive. En ce qui concerne les personnes physiques, ces informations devraient comprendre notamment le nom et le prénom (également dans la langue originale, s'ils sont connus), accompagnés d'une translittération appropriée, comme celle figurant sur les documents de voyage, ou translittérés conformément aux normes applicables de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les pseudonymes, le sexe, la date et le lieu de naissance, la nationalité, l'adresse et le numéro de la carte d'identité ou du passeport. En tout état de cause, une translittération conforme aux normes de l'OACI devrait toujours figurer dans toutes les versions linguistiques de l'acte juridique instaurant les mesures restrictives. En ce qui concerne les entités, ces informations devraient comprendre notamment la dénomination complète de l'entité, le siège principal, le lieu d'immatriculation du siège et la date et le numéro d'immatriculation.

² Les exceptions aux sanctions de l'UE prennent généralement la forme de dérogations ou d'exemptions. Une dérogation signifie qu'une action faisant l'objet d'une restriction (action interdite) ne peut être réalisée qu'après que l'autorité nationale compétente a accordé une autorisation à cette fin. Une exemption signifie qu'une restriction ne s'applique pas lorsque la finalité de l'action correspond au champ d'application de l'exemption. En conséquence, les personnes relevant du champ d'application de l'exemption peuvent accomplir l'action concernée sans délai.

6. Après la désignation d'une personne (physique ou morale) ou d'une entité, il convient de procéder à un réexamen permanent des éléments d'identification afin de les préciser et de les étoffer, en associant tous ceux qui peuvent contribuer à cet effort, notamment les chefs de mission de l'UE dans le pays tiers concerné, les autorités et agences compétentes et les institutions financières des États membres. En ce qui concerne les mesures visant des régimes étrangers, chaque future présidence pourrait inviter les chefs de mission de l'UE compétents à réexaminer et, lorsque c'est possible, à modifier et/ou compléter les informations relatives à l'identification des personnes ou des entités désignées. Des versions actualisées des listes comportant des éléments d'identification supplémentaires seront adoptées conformément au texte de base.
7. Il faudrait harmoniser les formats des listes de personnes et d'entités ainsi que les éléments d'identification.

II. Contestations faisant état d'une erreur sur la personne

8. Si les informations relatives à une personne ou à une entité désignée se limitent au nom de ladite personne/entité, l'identification peut s'avérer problématique dans la pratique en raison de la longueur potentielle de la liste de personnes ou entités éventuellement visées. Cela souligne l'urgence qu'il y a d'ajouter des éléments d'identification supplémentaires. Cependant, même si des éléments d'identification supplémentaires sont fournis, la distinction entre les personnes ou entités désignées et les personnes ou entités non désignées peut demeurer difficile. On ne peut exclure que dans certains cas, les fonds d'une personne/entité qui n'était pas la cible des mesures restrictives soient gelés ou qu'une personne soit exclue du territoire des États membres de l'UE, sur la base d'éléments d'identification correspondant à ceux d'une personne/entité désignée comme responsable. Les États membres et la Commission devraient disposer de procédures garantissant la cohérence des conclusions auxquelles ils parviennent en cas de contestation faisant état d'une erreur sur la personne. Il convient que les États membres, la Commission, le SEAE et le Conseil coopèrent pour rejeter toute correspondance positive fondée des éléments d'identification insuffisants.

9. De manière générale, il convient de conseiller aux opérateurs économiques de s'abstenir de nouer des relations d'affaires avec toute personne ou entité à laquelle les éléments d'identification correspondent en tous points, sauf s'il apparaît clairement qu'il ne s'agit pas de la personne ou de l'entité désignée. Les États membres, la Commission, le SEAE et le Conseil devraient partager leurs informations s'ils identifient une personne ou une entité non désignée dont les éléments d'identification correspondent en tous points à ceux de la personne ou de l'entité désignée. La disponibilité d'un nombre limité d'éléments d'identification ne peut justifier de nouer des relations avec une personne ou une entité désignée.

9 *bis*. Néanmoins, il importe également de s'assurer que la personne physique avec laquelle les éléments d'identification correspondent, mais qui affirme ne pas être la personne réellement visée par les mesures restrictives, ne se voie pas privée des fonds nécessaires pour répondre à ses besoins essentiels³ pendant que sont menées les enquêtes visées aux points 10 à 16 ci-dessous. Une approche différente aurait pour effet de traiter une personne qui pourrait finalement s'avérer ne pas être réellement visée par les mesures restrictives plus rigoureusement qu'une personne qui l'est, dans la mesure où celle-ci peut bénéficier des dérogations habituelles permettant de satisfaire ses besoins essentiels.

9 *ter*. Cette personne physique devrait par exemple être autorisée à ouvrir un compte bancaire, mais les fonds détenus sur celui-ci devraient, de façon anticipée, être traités comme étant gelés par les opérateurs économiques respectifs pendant que sont menées les enquêtes (voir points 10 à 16 ci-dessous) visant à déterminer si cette personne physique est désignée. Au cours de cette période intérimaire, la personne physique concernée devrait être en mesure d'obtenir les autorisations pertinentes de l'autorité nationale compétente. Toutefois, s'il s'avère à un stade ultérieur qu'elle n'est pas désignée et qu'une autorisation n'est pas requise, le gel des avoirs n'est plus applicable et les autorisations ne sont plus nécessaires. Les opérateurs économiques peuvent invoquer la protection de la clause de non-responsabilité (voir point 37 ci-dessous) contre d'éventuelles contestations selon lesquelles les biens d'une personne non désignée auraient été gelés à tort.

³ On pourrait citer à titre d'exemple le cas d'un réfugié qui demande d'accéder à un compte bancaire pour recevoir des prestations sociales.

a) Enquête des autorités compétentes

10. Si une personne/entité dont les fonds ou les ressources économiques ont été gelés affirme ne pas être la personne/entité réellement visée par les mesures restrictives instaurées, elle devrait prendre contact avec l'établissement financier dans lequel les fonds ou les ressources économiques ont été gelés ou l'autorité compétente mentionnée sur les sites web énumérés dans les annexes des règlements de l'UE. Si un établissement financier ou de crédit ou un autre opérateur économique cherche à savoir si un client est réellement une personne/entité désignée, il devrait utiliser toutes les sources dont il dispose pour établir l'identité du client. Si ses recherches n'aboutissent pas, l'opérateur économique devrait informer les autorités compétentes de l'État membre concerné.
11. Si une personne cherchant à entrer sur le territoire de l'Union européenne affirme ne pas être la personne désignée au titre des mesures restrictives et/ou lorsque les autorités chargées des contrôles aux frontières/de l'immigration, après avoir utilisé toutes les sources dont elles disposent pour établir l'identité de cette personne, cherchent à savoir si cette personne est effectivement la personne désignée, ces autorités devraient informer les autorités compétentes de l'État membre concerné de la contestation formulée ou de la recherche effectuée⁴.
12. Dans les deux cas, les autorités compétentes devraient examiner la contestation formulée ou la recherche effectuée⁵.

⁴ Parfois, ce sont les autorités chargées de l'immigration qui sont compétentes.

⁵ Dans les cas de désignation au titre des résolutions du CSNU, il peut être difficile pour les autorités compétentes de mener seules un tel examen; dans de tels cas, il convient d'appliquer la procédure indiquée au point c) ii).

b) Conclusion d'erreur sur la personne

13. Lorsque les autorités compétentes concluent, après avoir examiné la question, que, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents, la personne/l'entité concernée n'est pas la personne/l'entité désignée, elles devraient faire part de leur conclusion à la personne/l'entité et/ou aux opérateurs économiques ou aux autorités compétentes chargées des contrôles aux frontières/de l'immigration. Le cas échéant, elles devraient également informer d'autres États membres, la Commission, le SEAE et le Conseil, eu égard notamment au fait que la personne/l'entité concernée pourrait être confrontée à des problèmes similaires dans d'autres États membres.
14. Lorsque les autorités compétentes concluent, après avoir examiné la question, que, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents, la personne/l'entité concernée est la personne/l'entité désignée, elles devraient faire part de leur conclusion, selon le cas, à la personne/l'entité et/ou aux opérateurs économiques ou aux autorités compétentes chargées des contrôles aux frontières/de l'immigration.

c) Incertitude quant aux contestations

(i) Cas concernant les mesures restrictives autonomes de l'UE

15. Lorsque les autorités compétentes ne sont pas en mesure d'établir le bien-fondé de la contestation faisant état d'une erreur sur la personne, et que cette contestation n'est pas manifestement infondée, les États membres, la Commission et le SEAE devraient, s'il y a lieu, être informés de ladite contestation. La question devrait en outre être débattue au Conseil, éventuellement sur la base d'informations supplémentaires qui devront être fournies par l'État ayant proposé de désigner cette personne, ou par les chefs de mission de l'UE dans le pays tiers concerné, selon le cas, dans le but de déterminer s'il s'agit effectivement d'un cas d'erreur sur l'identité de la personne.

(ii) Cas concernant les mesures restrictives instaurées au titre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies

16. Lorsque les autorités compétentes ne sont *pas* en mesure d'établir le bien-fondé de la contestation faisant état d'une erreur sur la personne, et que cette contestation n'est pas manifestement infondée, les États membres et la Commission devraient, s'il y a lieu, être informés de ladite contestation. L'État membre qui a enquêté sur la contestation ou la Commission devrait consulter le Comité des sanctions des Nations unies institué par la résolution concernée du Conseil de sécurité des Nations unies et, lorsque cela est possible, par le biais dudit comité, consulter l'État qui a proposé de désigner la personne concernée. La question pourrait le cas échéant être soumise à ce comité en vue de l'établissement de conclusions revêtues de l'autorité nécessaire. Toute conclusion revêtue de l'autorité nécessaire devrait être communiquée aux États membres et à la Commission.

d) Conclusions judiciaires

17. Si une juridiction d'un État membre a statué sur une contestation faisant état d'une erreur sur la personne, sa décision devrait être communiquée par les autorités compétentes de cet État à tous les autres États membres, à la Commission et au SEAE.

III. Radiation

Radiation dans le cadre de sanctions autonomes de l'UE

18. Une procédure transparente et efficace de radiation est essentielle pour assurer la crédibilité et la légitimité des mesures restrictives. Elle pourrait également améliorer la qualité des décisions d'inscription sur les listes. La radiation pourrait être appropriée dans différentes situations, notamment en cas de preuve d'une inscription erronée sur une liste, d'évolution ultérieure des faits pertinents, d'apparition de nouvelles preuves, de décès d'une personne inscrite sur une liste ou de liquidation d'une entité figurant sur une liste. En substance, la radiation est indiquée lorsque les critères d'inscription sur une liste ne sont plus réunis.

19. Lors de l'examen d'une demande de radiation⁶, toutes les informations pertinentes devraient être prises en considération. S'il est possible de présenter des demandes de radiation, il convient également de procéder à un réexamen régulier, conformément à l'acte juridique concerné, associant tous les États membres, afin d'apprécier s'il subsiste des motifs de maintenir l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste.
20. Durant la préparation de ces réexamens réguliers, il y a lieu de demander à l'État qui a proposé l'inscription sur une liste s'il estime qu'il est nécessaire de maintenir cette inscription, et tous les États membres devraient se poser la question de savoir s'ils ont des informations supplémentaires pertinentes à fournir. Toute décision de retrait d'une liste devrait être mise en œuvre dans les plus brefs délais.
21. Les personnes et entités inscrites sur une liste peuvent former un recours contre un acte dont elles sont les destinataires⁷. Ces recours doivent être formés devant le Tribunal de l'UE. La Cour de justice de l'Union européenne statue sur tout pourvoi formé contre un arrêt du Tribunal⁸.

⁶ Pour les détails de procédure concernant les demandes de radiation dans le cadre de mesures autonomes de l'UE, voir les lignes directrices, annexe I, points 19 et 20.

⁷ La Cour de justice de l'Union européenne a statué qu'un État tiers peut également être considéré comme une "personne morale" directement affectée par des sanctions de l'UE et introduire un recours en annulation, même si l'UE ne dispose d'aucun droit réciproque devant les juridictions d'États tiers (arrêt Venezuela/Conseil, C-872/19 P).

⁸ Par exemple, la Cour de justice a jugé sur pourvoi que, lorsqu'une décision de l'UE d'inscription sur une liste est adoptée puis renouvelée au titre d'une procédure engagée par un État tiers contre la personne inscrite sur la liste, l'Union doit démontrer que la personne bénéficie dans cet État tiers d'un niveau de protection, en ce qui concerne les droits de la défense et le contrôle juridictionnel effectif, équivalent au niveau de protection accordé au sein de l'UE (arrêt Azarov/Conseil, C-530/17 P).

22. L'annulation des actes instaurant des mesures restrictives à l'encontre d'une personne ou d'une entité ne prend pas effet immédiatement après que le Tribunal a rendu son arrêt, à moins que cet arrêt ne le prévoie explicitement. Les effets de tout acte annulé en première instance sont maintenus jusqu'à l'expiration du délai dans lequel un pourvoi peut être formé devant la Cour de justice (deux mois et dix jours à compter de la notification de l'arrêt). Au cours de cette période, l'institution compétente de l'UE peut remédier aux manquements constatés en adoptant, le cas échéant, de nouvelles mesures restrictives à l'égard des personnes et entités concernées. Sinon, l'institution de l'UE peut former un pourvoi, auquel cas l'inscription sur la liste continue de produire pleinement ses effets dans l'attente de l'issue de ce pourvoi. Au terme de cette période de deux mois et dix jours, les mesures restrictives visant cette personne ou cette entité cesseront de s'appliquer ou pourraient continuer de produire pleinement leurs effets, selon que l'institution ou d'autres acteurs décident, ou non, d'entreprendre certaines des actions susvisées.

b) Radiation dans le cadre des Nations unies (point focal, médiateur)

23. Le 19 décembre 2006, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1730 (2006) qui prévoit la création par le Secrétaire général, au sein du secrétariat, d'un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation. Les requérants, autres que ceux dont les noms figurent sur la liste de sanctions concernant Al-Qaida, peuvent présenter une demande de radiation par l'intermédiaire du point focal ou par l'intermédiaire de leur État de résidence ou de nationalité. Les requérants dont les noms figurent sur la liste de sanctions concernant Al-Qaida peuvent présenter leur demande de radiation par l'intermédiaire du Bureau du médiateur⁹.

24. Si une personne est radiée d'une liste de sanctions des Nations unies, les modifications appropriées sont apportées aux actes juridiques correspondants adoptés par l'UE.

⁹ Pour les détails de procédure concernant les demandes de radiation dans le cadre de mesures adoptées par les Nations unies, voir <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Mesures financières restrictives

I. Cadre législatif

25. Les règlements de l'UE instaurant des mesures de gel sont directement applicables dans les États membres de l'UE et ne doivent pas être transposés dans le droit national. Cependant, les règlements instaurant des mesures restrictives exigent des États membres qu'ils adoptent des actes législatifs prévoyant des sanctions en cas de violation des mesures restrictives. Ils prévoient également que les États membres désignent les autorités compétentes visées dans les règlements et qu'ils les identifient sur les sites web énumérés dans les annexes de ces règlements, ce qui peut supposer de prendre des mesures de mise en œuvre au niveau national. Outre la législation adoptée par l'Union, les États membres devraient, si nécessaire, disposer d'un cadre législatif complémentaire, à savoir des dispositions législatives ou réglementaires leur permettant de geler les fonds, les avoirs financiers et les ressources économiques des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives au niveau national, y compris les personnes et entités impliquées dans des actes de terrorisme, et d'interdire la mise à la disposition desdites personnes et entités ou au profit de celles-ci de fonds et de ressources économiques, par le biais notamment de mesures de gel administratif et/ou de décisions judiciaires de gel ayant des effets équivalents. À cet égard, il convient de se conformer aux normes du GAFI applicables, notamment à la recommandation n° 6 sur les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme¹⁰.
26. De telles mesures devraient permettre aux autorités nationales d'ordonner et d'obtenir sans délai le gel de tous les fonds et de toutes les ressources économiques qui appartiennent à la personne ou à l'entité désignée ou que celle-ci possède, contrôle ou détient, dans le ressort de l'État membre concerné; ces mesures pourraient également viser des personnes et entités ayant leurs racines, leurs activités principales et leurs objectifs à l'intérieur de l'Union européenne. Elles devraient également servir de base aux mesures de gel prises en attendant une décision concernant les mesures de l'UE mettant en œuvre les résolutions du CSNU¹¹.

¹⁰ Les normes du GAFI comprennent les quarante recommandations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, qui peuvent être consultées à l'adresse suivante: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommandations%202012.pdf>.

¹¹ Sans préjudice de l'adoption d'un règlement de l'UE instaurant des mesures restrictives à l'encontre de "terroristes internes" à l'UE, sur la base de l'article 75 du TFUE.

27. Les points ci-après présentent les meilleures pratiques pour la mise en œuvre de mesures de gel de l'Union et peuvent également fournir les orientations appropriées pour la mise en œuvre de mesures de gel nationales.

II. Gel administratif et judiciaire, saisie et confiscation

28. D'une manière générale, le gel administratif pourrait être considéré essentiellement comme un acte fournissant une base permettant d'empêcher, d'une manière globale, tout usage de fonds et de ressources économiques gelés et toute transaction effectuée par une personne ou une entité désignée par une autorité compétente. Il convient de distinguer le gel administratif du gel judiciaire, de la saisie et de la confiscation, qui ne peuvent être imposés dans le cadre de mesures restrictives et qui peuvent seulement l'être en tant que mesures d'exécution nationales.
29. Si la législation nationale concernant les sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives le prévoit¹², il est possible d'appliquer, à titre de sanction de la violation des mesures restrictives, des mesures préventives de gel, de saisie ou de confiscation.

III. Champ d'application des mesures financières restrictives

30. Dans le contexte des règlements de l'UE, les mesures financières restrictives comprennent:
- le gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités désignées; et
 - l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition de telles personnes et entités.
31. La définition des termes "gel des fonds", "gel des ressources économiques", "fonds" et "ressources économiques" figurent dans chaque règlement et les exemptions et dérogations à ces mesures y sont précisées. À cette fin, certains libellés standard figurent dans les lignes directrices.

¹² Les règlements instaurant des mesures restrictives exigent des États membres qu'ils adoptent des actes législatifs prévoyant des sanctions en cas de violation des mesures restrictives (voir point 19).

32. Les mesures financières restrictives n'entraînent pas de transfert de propriété des fonds et ressources économiques gelés et ne constituent pas des mesures punitives.
33. Une fois entrés en vigueur, les règlements instaurant des mesures de gel l'emportent sur toute disposition contractuelle incompatible. Ainsi, les règlements s'appliquent nonobstant l'existence de droits conférés ou d'obligations imposées par tout contrat conclu avant leur entrée en vigueur et interdisent l'accomplissement d'actes d'exécution de contrats conclus avant l'entrée en vigueur des règlements¹³.
34. Le gel concerne tous les fonds et toutes les ressources économiques appartenant aux personnes et entités désignées ou qui sont en leur possession, de même que ceux qui sont détenus ou contrôlés par ces personnes et entités. Les termes "détenir ou contrôler" devraient être interprétés comme englobant toutes les situations dans lesquelles une personne ou une entité désignée qui n'est pas titulaire d'un titre de propriété peut disposer légalement de fonds ou de ressources économiques qu'elle ne possède pas ou les transférer, sans l'accord préalable du propriétaire légal. Une personne désignée est considérée comme détenant ou contrôlant des fonds ou des ressources économiques, notamment si elle:
- a) détient des billets de banque ou des titres de créance au porteur;
 - b) détient des biens mobiliers dans des locaux dont elle a la propriété en commun avec une personne ou une entité non désignée;
 - c) a reçu les pleins pouvoirs ou des pouvoirs similaires pour représenter le propriétaire, ce qui lui permet d'ordonner des transferts de fonds dont elle n'est pas propriétaire (en vue par exemple de gérer un compte bancaire spécifique); ou
 - d) est un parent ou un tuteur administrant le compte bancaire d'un mineur conformément au droit national en vigueur.

Les notions de propriété et de contrôle dans le cadre de l'interdiction de mise à disposition de fonds et de ressources économiques sont détaillées dans la section B, partie VIII.

¹³ Arrêt dans l'affaire Möllendorf, C-117/06, EU:C:2007:596, point 62.

35. En principe, le gel ne devrait pas toucher les fonds et les ressources économiques que ne possèdent pas les personnes et entités désignées, qui ne leur appartiennent pas et ne sont pas détenues ou contrôlées par elles. Ainsi, par exemple, les fonds et les ressources économiques de l'employeur non désigné d'une personne désignée ne sont pas concernés, sauf s'ils sont contrôlés ou détenus par cette personne. Dans le même ordre d'idées, les fonds et les ressources économiques d'une entité non désignée, dotée d'une personnalité juridique distincte de celle d'une personne ou entité désignée, ne sont pas concernés, à moins qu'ils soient contrôlés ou détenus par la personne ou l'entité désignée. Pour autant, les fonds et les ressources économiques appartenant en commun à une personne ou une entité désignée et à une personne ou une entité non désignée sont en pratique concernés dans leur intégralité.
36. La personne ou l'entité non désignée peut demander par la suite l'autorisation d'utiliser les fonds et ressources économiques concernés, ce qui peut entraîner le partage de la propriété commune afin que la part de cette personne puisse faire l'objet d'une levée du gel.

Non-responsabilité

37. Une personne ou une entité qui, procédant à un gel, agit sans aucune négligence et croit, de bonne foi, qu'une telle action est conforme à un règlement, ne sera pas tenue pour responsable¹⁴ à l'égard de la personne ou de l'entité concernée. Une personne ou une entité peut ne pas être tenue pour responsable si elle ne savait ou ne pouvait raisonnablement soupçonner que son action enfreindrait des mesures restrictives. À cet effet, une clause de non-responsabilité a été incluse dans la plupart des règlements et des libellés standard ont été élaborés dans la partie III G des lignes directrices.

Non-satisfaction des demandes

38. Une personne ou une entité se conformant aux obligations prévues par les règlements ne peut être tenue pour responsable, à l'égard d'une personne ou d'une entité désignée, d'un dommage que pourrait subir cette dernière du fait de l'accomplissement desdites obligations. La charge de la preuve que la satisfaction d'une telle demande en réparation n'est pas interdite incombe à la personne cherchant à donner effet à cette demande. À cet effet, une clause relative à la non-satisfaction des demandes a été incluse dans plusieurs règlements et des libellés standard ont été élaborés dans la partie III H des lignes directrices.

¹⁴ Y compris pénalement, voir l'arrêt rendu dans l'affaire Mohsen Afrasiabi e.a., C-72/11, EU:C:2011:874, point 55.

IV. Rôle des opérateurs économiques et des citoyens

39. Les règlements instaurant des mesures de gel s'appliquent notamment aux entités juridiques de l'UE et aux autres opérateurs économiques, y compris les établissements financiers ou de crédit, exerçant une activité économique intégralement ou en partie dans l'UE, et aux ressortissants de l'UE.
40. La législation antiblanchiment impose à certains secteurs d'activités et à certaines professions des obligations, comme celle de vérifier l'identité des clients et de refuser les transactions anonymes dans certaines circonstances. Dans certains cas, les règlements instaurant des mesures financières restrictives peuvent imposer aux opérateurs économiques des exigences supplémentaires leur faisant obligation de "connaître leurs clients". À cet égard, voir également la section B, partie VIII, consacrée à la propriété et au contrôle.
41. Toutes les personnes et entités qui relèvent de la juridiction de l'Union sont tenues d'informer les autorités compétentes de toute information dont elles disposent et qui seraient susceptibles de faciliter l'application des mesures financières restrictives. Il s'agit notamment des informations relatives à tout compte gelé (titulaire de compte, numéro de compte, valeur des fonds gelés) et de toute autre information pouvant être utile, par exemple des données sur l'identité des personnes ou entités désignées et, s'il y a lieu, des informations relatives à des transferts entrants se traduisant par des opérations de crédit d'un compte gelé conformément au régime spécifique des établissements financiers ou de crédit, des tentatives de la part de clients ou d'autres personnes de mettre, sans autorisation, des fonds ou des ressources économiques à la disposition d'une personne ou d'une entité désignée, ou encore des informations suggérant que les mesures de gel sont contournées. Elles sont également tenues de coopérer avec les autorités compétentes lors de la vérification des informations. Le cas échéant, elles pourraient également fournir des informations concernant les personnes et les entités portant des noms très similaires ou identiques à ceux des parties désignées.

V. Utilisation des informations par les autorités compétentes

42. Les règlements prévoient que les autorités compétentes ne peuvent utiliser les informations qu'elles reçoivent qu'aux fins pour lesquelles elles ont été fournies, notamment aux fins de la mise en œuvre effective des mesures répressives et, lorsque le règlement le prévoit, aux fins de la coopération avec le Comité des sanctions compétent des Nations unies. En conséquence, comme prévu dans les règlements pertinents ou dans la législation nationale en la matière, les autorités compétentes sont autorisées à échanger les informations avec, entre autres:
- la Commission, le Conseil, le SEAE et les autorités compétentes des autres États membres;
 - les autorités répressives et les juridictions compétentes chargées de la mise en œuvre des règlements instaurant des mesures de gel ainsi que de la législation antiblanchiment;
 - d'autres autorités chargées des enquêtes et des poursuites;
 - le Comité des sanctions compétent des Nations unies; et
 - dans la mesure où cela est nécessaire pour appliquer les mesures financières restrictives ou pour prévenir le blanchiment de capitaux, les établissements financiers et de crédit.
43. Il convient de ne pas empêcher les autorités compétentes d'échanger des informations, conformément à leur droit national, avec les autorités compétentes des États tiers concernés et entre elles, lorsque cela est nécessaire pour faciliter le recouvrement d'avoirs détournés. Les règlements prévoient que les autorités compétentes et la Commission échangent les informations dont elles disposent en la matière¹⁵.

¹⁵ Voir, par exemple, l'article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte.

VI. Fonds

a) Gel des fonds qui appartiennent à une personne ou à une entité désignée, qui sont en leur possession ou qui sont détenus ou contrôlés par celles-ci

44. Le gel de fonds, contrairement à la confiscation, est sans effet sur la propriété des fonds concernés. Les personnes détenant ou contrôlant des fonds qui sont en la possession d'une personne ou entité désignée (par exemple si les fonds ont été confiés à un établissement de crédit à titre de garantie) ne sont pas tenues de mettre un terme à cette détention ou à ce contrôle ou d'obtenir une autorisation pour continuer à détenir ou contrôler ces fonds.
45. Une autorisation préalable est requise pour toutes les utilisations et manipulations de fonds, les mouvements et les modifications tels que la gestion de portefeuille, que ce soit par la personne désignée ou une autre personne détenant ou contrôlant ces fonds. La propriété commune des fonds ne fait pas disparaître cette obligation, même si les règlements ne prévoient pas le gel des biens des tiers en tant que tels.
46. Les créanciers d'une personne ou d'une entité désignée peuvent, sans autorisation, transférer à toute personne non désignée les créances financières (c'est-à-dire celles qui représentent un profit financier) qu'ils détiennent sur la personne ou l'entité désignée. En revanche, la personne ou l'entité désignée doit obtenir une autorisation pour transférer à toute autre personne les créances financières qu'elle détient sur toute autre personne ou entité.
47. L'exercice d'un droit à compensation par une personne ou entité désignée, ou par une personne ou entité non désignée concernant une créance qu'elle détient sur une personne ou entité désignée, est interdite, sauf autorisation préalable.

48. Les règlements n'autorisent pas la confiscation d'espèces et de fonds transportés par une personne désignée; une confiscation de ce type peut s'avérer opportune dans certains cas dans le cadre du droit national. Néanmoins, les autorités sont tenues d'empêcher les mouvements, transferts, modifications, utilisations ou manipulations de ces fonds ou l'accès à ceux-ci qui se feraient selon des modalités interdites par les règlements. Lorsque les autorités sont informées qu'une personne désignée transporte des espèces ou d'autres fonds, elles peuvent parfaitement être habilitées à agir dans le cadre juridique en vigueur, et notamment en vertu des lois antiterrorisme et antiblanchiment. Les États membres peuvent être tenus de respecter les privilèges et immunités conférés dans le cadre du droit international à une personne désignée, ce qui peut limiter les possibilités d'action¹⁶.

b) Mettre des fonds à la disposition d'une personne ou d'une entité désignée

49. D'une manière générale, il est interdit de mettre des fonds à la disposition d'une personne ou entité désignée, que ce soit par le biais du paiement de biens ou de services, à titre de libéralité, afin de rembourser des fonds préalablement détenus dans le cadre d'un arrangement contractuel, ou de toute autre manière, à moins que l'autorité compétente ne l'autorise en application de la dérogation pertinente prévue dans le règlement (voir également la partie X concernant les dérogations).
50. En revanche, les intérêts perçus sur un compte gelé peuvent être versés et les paiements venus à échéance au titre de contrats, d'accords ou d'obligations antérieurs peuvent être versés sur ce compte sans autorisation préalable¹⁷.

¹⁶ Par exemple, si la personne désignée se rend au siège d'une organisation internationale et que des dispositions spécifiques de l'accord de siège correspondant sont applicables.

¹⁷ Voir lignes directrices, point 83, 2.

51. Hormis ces cas, un tiers ne peut, sans autorisation préalable, décider de transférer des fonds à une personne désignée. Un établissement financier ou de crédit situé dans l'UE qui reçoit des fonds transférés par un tiers sur un compte gelé est autorisé à créditer ces fonds sur ce compte sans autorisation préalable¹⁸. Si une personne transfère des fonds sur un compte gelé sans autorisation préalable, puis affirme qu'il s'agissait d'une erreur, elle devra obtenir une autorisation pour que ces fonds lui soient restitués, permettant ainsi à l'autorité compétente de vérifier sa version des faits. En revanche, un établissement financier peut, sans autorisation, rectifier sa comptabilité s'il a accidentellement transféré des fonds sur un compte gelé.
52. Il est possible de définir, dans la législation nationale, des procédures relatives à la gestion de fonds faisant l'objet d'une tentative de transfert en violation de mesures restrictives.

¹⁸ Voir lignes directrices, point 84.

VII.Ressources économiques

a) Gel des ressources économiques qui appartiennent à une personne ou à une entité désignée, sont en sa possession ou sont détenues ou contrôlées par celle-ci

53. Les ressources économiques sont gelées de manière à empêcher qu'elles ne soient utilisées comme monnaie parallèle ou de remplacement, et à éviter que le gel de fonds ne soit contourné. Les autorités compétentes devraient donc s'attacher à empêcher que les personnes et entités visées tirent des bénéfices financiers ou économiques (par exemple des fonds, biens ou services) de ressources économiques. Empêcher la consommation ou l'utilisation personnelle de ressources économiques n'est pas un objectif souhaitable ni l'objectif visé.
54. L'utilisation personnelle de ressources économiques gelées (par exemple, vivre dans sa propre maison ou conduire sa propre voiture) par une personne désignée n'est pas interdite par les règlements et ne nécessite pas d'autorisation. Les avoirs destinés exclusivement à une utilisation ou consommation personnelle et qui ne peuvent donc être utilisés par une personne désignée pour obtenir des fonds, biens ou services, ne relèvent pas de la définition des "ressources économiques". Ils ne sont donc pas visés par les règlements et ne nécessitent aucune autorisation pour être mis à la disposition d'une personne désignée.
55. Toutefois, une autorisation préalable sera nécessaire si l'utilisation de ressources économiques gelées équivaut à une activité économique pouvant permettre à la personne désignée d'obtenir des fonds, biens ou services (par exemple, si la personne désignée cherche à louer sa maison ou à utiliser sa voiture comme taxi).
56. Toutes les utilisations de ressources économiques produisant des fonds, des biens ou des services pour la personne désignée, qu'elles soient le fait de la personne désignée ou d'une autre personne détenant ou contrôlant ces fonds, nécessitent une autorisation préalable. La propriété commune des ressources économiques ne fait pas disparaître cette obligation, même si les règlements ne prévoient pas le gel des biens des tiers en tant que tels.

b) Mise à disposition de ressources économiques

57. Il est interdit, en l'absence d'une autorisation accordée par l'autorité compétente en application du règlement pertinent, de mettre des ressources économiques à la disposition d'une personne ou entité désignée, que ce soit par le biais d'un don, de la vente, du troc ou de la restitution à un propriétaire désigné de ressources économiques détenues ou contrôlées par un tiers.
58. La mise à disposition d'avoirs qui se prêtent exclusivement à une utilisation ou consommation personnelle, et qui ne peuvent donc être utilisés par une personne désignée pour obtenir des fonds, biens ou services, n'équivaut pas à la "mise à disposition de ressources économiques" au sens des règlements et ne nécessite donc pas une autorisation (voir également la partie X concernant les dérogations).
59. Les termes "mise à disposition de ressources économiques", qui ne sont pas définis dans les règlements, ont été interprétés dans un sens large par la Cour de justice. Ils ne visent pas une qualification juridique particulière, mais englobent tout acte dont l'accomplissement est nécessaire, selon le droit national applicable, pour permettre à une personne d'obtenir effectivement le pouvoir de disposer pleinement des ressources économiques concernées. L'interdiction de mise à disposition de ressources économiques s'applique à tout mode de mise à disposition d'une ressource économique, quel qu'en soit le motif. Le fait que les ressources économiques soient mises à disposition contre le paiement d'une contrepartie qui peut être jugée adéquate est donc sans importance¹⁹.
60. Les mesures de gel ne font pas obligation aux personnes détenant ou contrôlant des ressources économiques qui appartiennent à une personne ou entité désignée (par exemple, si un contrat de location d'un bien meuble a été autorisé ou si des biens meubles ont été remis à titre de garantie) de restituer ces ressources économiques à leur propriétaire, et ces personnes ne sont pas tenues d'obtenir une autorisation pour continuer à détenir ou contrôler ces ressources. Toutefois, ces ressources économiques étant gelées, tout nouvel arrangement contractuel concernant leur utilisation ou toute manipulation de celles-ci nécessite une autorisation préalable.

¹⁹ Arrêt dans l'affaire Möllendorf, C-117/06, EU:C:2006:596, points 51, 56, 58 et 59.

61. Les règlements n'interdisent pas la fourniture de services d'utilité publique au niveau national, telle que la distribution de gaz, d'électricité, d'eau et la fourniture de lignes téléphoniques, ces services étant destinés à la consommation et ne pouvant donc être transférés.

VIII. Propriété et contrôle

Propriété

62. Le critère à prendre en considération pour déterminer si une personne morale ou une entité est la propriété d'une autre personne ou entité est le fait d'être en possession de plus de 50 % des droits de propriété d'une entité ou de détenir une participation majoritaire en son sein²⁰. S'il est satisfait à ce critère, la personne morale ou l'entité concernée est réputée être la propriété d'une autre personne ou entité.

Contrôle

63. Les critères à prendre en considération pour déterminer si une personne morale ou une entité est contrôlée par une autre personne ou entité, seule ou sur la base d'un accord conclu avec un autre actionnaire ou un autre tiers, pourraient être notamment les suivants:
- (a) le fait d'avoir le droit ou d'exercer le pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de gestion ou de surveillance de la personne morale ou de l'entité concernée;
 - (b) le fait d'avoir nommé, par l'effet du seul exercice de son droit de vote, la majorité des membres des organes d'administration, de gestion ou de surveillance d'une personne morale ou d'une entité qui ont été en fonction au cours de l'exercice actuel et de l'exercice précédent;
 - (c) contrôler seul, sur la base d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou membres d'une personne morale ou d'une entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou des membres au sein de cette personne morale ou de cette entité;

²⁰ Ce critère est conforme à la définition prévue dans le règlement n° 2580/2001.

- (d) le fait d'avoir le droit d'exercer une influence dominante sur une personne morale ou une entité sur la base d'un accord conclu avec cette personne morale ou entité, ou sur la base d'une disposition prévue dans ses statuts, lorsque la législation applicable permet qu'un tel accord ou une telle disposition s'applique à ladite personne morale ou entité;
- (e) le fait d'avoir le pouvoir d'exercer le droit d'exercer une influence dominante visé au point d) ci-dessus sans être le détenteur de ce droit²¹;
- (f) le fait d'avoir le droit d'utiliser la totalité ou une partie des actifs d'une personne morale ou d'une entité;
- (g) le fait de gérer les activités d'une personne morale ou d'une entité sur une base unifiée, en publiant des comptes consolidés;
- (h) le fait de partager conjointement et solidairement les obligations financières d'une personne morale ou d'une entité, ou de les garantir.

64. S'il est satisfait à l'un de ces critères, la personne morale ou l'entité est réputée contrôlée par une autre personne ou entité, sauf si le contraire peut être établi au cas par cas.

65. Le fait qu'il est satisfait aux critères susmentionnés de propriété et de contrôle peut être contesté au cas par cas.

Mise indirecte de fonds ou de ressources économiques à la disposition de personnes et d'entités désignées

66. Si la propriété ou le contrôle est établi conformément aux critères susmentionnés, le fait de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes ou d'entités non inscrites sur une liste qui sont la propriété d'une personne ou entité inscrite sur une liste ou relèvent de son contrôle sera en principe considéré comme une mise indirecte à la disposition de la personne ou entité inscrite 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.

²¹ Par exemple au moyen d'une société-écran.

Les critères à prendre en considération sont notamment les suivants:

- (a) la date et la nature des liens contractuels entre les entités en cause (par exemple, contrats de vente, d'achat ou de distribution);
- (b) l'importance que présente le secteur d'activité de l'entité non inscrite sur une liste pour l'entité inscrite sur une liste;
- (c) 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.

67. Une ressource économique ne sera pas considérée comme étant au profit d'une personne ou d'une entité inscrite sur une liste simplement parce qu'elle est utilisée par une personne ou entité non inscrite sur une liste pour générer des bénéfices susceptibles d'être en partie distribués à un actionnaire inscrit sur une liste.

68. Il convient de noter que la mise indirecte de fonds ou de ressources économiques à la disposition de personnes ou d'entités inscrites sur une liste peut également comprendre la mise de ces fonds ou ressources à la disposition de personnes ou d'entités qui ne sont pas la propriété des entités inscrites sur la liste ou ne relèvent pas de leur contrôle.

Non-responsabilité

69. Les éléments ci-dessus sont sans préjudice de clauses de non-responsabilité dans les actes juridiques correspondants.

Échange d'informations

70. Comme le prévoient les règlements pertinents²² de l'UE et afin de faciliter la réalisation des évaluations susmentionnées, les États membres sont tenus, aux termes du droit de l'UE, d'échanger les informations utiles dont ils disposent. Lorsqu'une autorité compétente d'un État membre dispose d'informations indiquant qu'une personne morale ou une entité non inscrite sur une liste est la propriété d'une personne ou d'une entité inscrite sur une liste ou relève de son contrôle, ou d'une information qui pourrait concerner l'application effective de l'interdiction de mise à disposition indirecte de fonds ou de ressources économiques, il convient que l'État membre concerné, sous réserve du droit national, échange les informations utiles avec les autres États membres et la Commission.
71. Sans préjudice des règles applicables en matière de communication d'informations, de confidentialité et de secret professionnel, un opérateur économique qui est informé qu'une personne morale ou une entité non inscrite sur une liste est la propriété d'une personne ou d'une entité inscrite sur une liste ou relève de son contrôle devrait informer l'autorité compétente de l'État membre concerné et la Commission, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'État membre.

Propositions d'inscription sur une liste

72. Le cas échéant, l'État membre concerné devrait en outre proposer l'inscription sur une liste de la personne morale ou de l'entité dont il est établi qu'elle est la propriété d'une personne ou d'une entité déjà inscrite sur une liste ou qu'elle relève de son contrôle.

²² Par exemple, les articles 40 et 44 du règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et les articles 29 et 30 du règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

IX. Entités juridiques désignées

73. Lorsqu'une entité juridique est désignée et que des mesures de gel doivent être appliquées, son maintien en tant que tel n'est pas interdit. Dans le cas d'une entreprise, le gel de ses avoirs affectera son fonctionnement et aura des conséquences directes sur des tiers, tels que les employés, les créanciers et autres, qui peuvent n'être en aucune manière concernés par le motif ayant entraîné la désignation de l'entité. Les affaires menées avec une telle entité impliqueront généralement la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques, ou une modification de la forme que revêtent ses fonds ou ses ressources économiques, qui sont toutes deux interdites et requièrent une autorisation préalable des autorités compétentes.
74. Dans les cas où un gel des avoirs s'applique aux fonds et ressources économiques d'un établissement financier ou de crédit, le déblocage de fonds provenant de comptes détenus, dans l'établissement financier ou de crédit visé, par des personnes ou des entités non visées relève de la dérogation pour les "contrats antérieurs", sous réserve que ces comptes aient été ouverts avant la date de désignation de l'entité visée²³.
75. Pour que les activités d'une entité juridique désignée puissent se poursuivre et pour prévenir une utilisation abusive des fonds, il y a lieu d'imposer des conditions appropriées, à élaborer. Ces conditions peuvent comprendre des mesures garantissant que l'entité est gérée d'une façon qui ne portera pas atteinte au gel des fonds et des ressources économiques, et l'interdiction de mettre à disposition des fonds et ressources économiques. Il appartient aux États membre d'étudier plus en profondeur les moyens de mettre ces dispositions en pratique. Pour pouvoir à nouveau fonctionner librement sans aucune restriction, l'entité doit être retirée de la liste.

X. Dérogations

76. Tout en agissant conformément à la lettre et à l'esprit des règlements, l'autorité compétente tient compte des droits fondamentaux des personnes et entités désignées lorsqu'elle accorde des dérogations. Conformément aux dérogations spécifiques prévues dans les règlements pertinents, l'autorité compétente peut tenir compte:

²³ Point 28 des lignes directrices.

- des besoins essentiels des personnes désignées, notamment pour payer des vivres, des loyers ou des mensualités de prêts hypothécaires, des médicaments ou des traitements médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des factures de services d'utilité publique;
- des droits de la défense, dans le cadre de dépenses liées à des services juridiques;
- du droit de propriété de la personne ou de l'entité désignée (dans la mesure où le gel des avoirs affecte non pas la propriété de la personne ou de l'entité désignée, mais sa capacité à utiliser les fonds);
- du droit de propriété de la personne morale ou de l'entité non désignée auprès de laquelle les fonds gelés sont détenus;
- du droit de propriété de la personne ou de l'entité désignée comme de la personne ou de l'entité non désignée dans le cadre de contrats conclus entre elles avant la désignation;
- du droit international relatif aux relations diplomatiques et consulaires;
- de la sécurité des personnes et de la protection de l'environnement. ou
- de finalités humanitaires, par exemple l'acheminement de l'aide humanitaire ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales et les denrées alimentaires, ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou encore les évacuations hors d'un pays visé.

77. Les mesures restrictives financières ne remettent pas en cause le droit d'une personne désignée à travailler. Néanmoins, la rémunération du travail effectué nécessite une autorisation. L'autorité compétente devrait procéder aux enquêtes nécessaires (notamment pour confirmer que la personne a un emploi) et prévoir les conditions appropriées pour empêcher tout contournement des mesures précitées. Dans de telles circonstances, l'autorisation devrait normalement être assortie de l'obligation d'effectuer les paiements sur un compte gelé. Tout paiement en espèces devrait faire l'objet d'une autorisation explicite. Toute autorisation devrait également permettre les retenues habituelles au titre de la sécurité sociale et de l'impôt²⁴. Une autorisation est également nécessaire pour verser des prestations sociales à une personne désignée.

²⁴ Des retenues au titre de la sécurité sociale et de l'impôt peuvent être autorisées dans le cadre de la dérogation pour les dépenses de base (voir lignes directrices, point 83, 1).

Transfert de fonds entre établissements financiers et de crédit situés dans l'UE et établissements financiers et de crédit situés dans un État tiers dans le cadre de certaines redevances obligatoires ou d'urgence

78. Lorsque les règlements interdisent le transfert de fonds entre établissements financiers et de crédit situés dans l'UE, d'une part, et établissements financiers et de crédit situés dans un État tiers, d'autre part, il y a lieu d'acquitter les redevances au titre des services fournis par le gouvernement de cet État tiers dans le cadre du survol ou de l'atterrissage d'urgence réalisés par des aéronefs appartenant à une personne enregistrée dans l'UE ou exploités par cette personne pour autant que i) le paiement ne soit pas effectué directement ou indirectement à une personne ou à une entité désignée ou au bénéfice de celle-ci et ii) le paiement respecte les éventuelles obligations de notification ou d'autorisation prévues dans les actes juridiques applicables.
79. Lorsque les règlements interdisent le transfert de fonds entre établissements financiers et de crédit de l'UE, d'une part, et établissements financiers et de crédit d'un État tiers, d'autre part, il y a lieu d'acquitter les redevances au titre des services fournis aux fins de l'entrée d'urgence dans un port de cet État tiers effectuée par des navires appartenant à une personne enregistrée dans l'UE ou exploités par cette personne pour autant que i) le paiement ne soit pas effectué directement ou indirectement à une personne ou à une entité désignée ou au bénéfice de celle-ci et ii) le paiement respecte les éventuelles obligations de notification ou d'autorisation prévues dans les actes juridiques applicables.

XI. Orientations pour l'examen des demandes de dérogations

80. Les personnes et entités désignées peuvent demander l'autorisation d'utiliser leurs fonds ou ressources économiques gelés, notamment pour satisfaire un créancier. En revanche, les personnes et entités désignées ne peuvent invoquer les mesures de gel pour justifier leur défaillance si elles n'ont pas tenté d'obtenir une autorisation.

81. Les fonds transférés à partir de banques situées en dehors de l'UE par une personne ou une entité inscrite sur une liste ou au nom de celle-ci dans le cadre d'un paiement effectué à un ressortissant ou à une entité de l'UE pour un service ou un bien fourni avant que la personne ou l'entité qui demande le transfert n'ait été inscrite sur la liste en question peuvent en principe être autorisés, pour autant qu'une évaluation au cas par cas ait fait apparaître que: i) le transfert est destiné à un ressortissant ou une entité de l'UE, ii) le transfert constitue le paiement d'un service ou d'un bien fourni avant que la personne ou l'entité qui demande ce transfert n'ait été inscrite sur la liste, iii) le paiement n'est pas effectué en faveur ou au profit d'une telle personne ou entité, iv) le paiement n'est pas effectué pour contourner des mesures restrictives.
82. Les parties intéressées peuvent également demander l'autorisation d'accéder aux fonds ou ressources économiques gelés conformément aux procédures nationales. La personne désignée doit, dans la mesure du possible, être tenue informée de telles demandes. Cette procédure d'autorisation ne dispense pas de recourir aux procédures ordinaires pour déterminer la validité de créances détenues sur une personne ou une entité désignée, et une autorisation ne vaut pas titre. Lors de l'examen de telles demandes, les autorités compétentes doivent notamment tenir compte des preuves fournies par le créancier et la personne ou entité désignée pour déterminer s'il existe une obligation légale (contractuelle ou statutaire) de remettre les fonds ou ressources économiques et vérifier s'il existe un risque de contournement des mesures (par exemple, si les liens du créancier avec la personne ou entité désignée sont de nature à éveiller des soupçons).
83. Une personne ou entité qui souhaite mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition d'une personne ou entité désignée doit demander une autorisation, sauf dans les cas spécifiques où la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques relève d'une exemption prévue par le règlement applicable. Lorsqu'elles examinent de telles demandes, les autorités compétentes devraient notamment tenir compte de toutes les preuves fournies à l'appui de la demande et se demander si les liens du demandeur avec la personne ou entité désignée peuvent donner à penser que tous deux agissent de concert pour contourner²⁵ les mesures de gel.

²⁵ Voir également l'arrêt rendu dans l'affaire Mohsen Afrasiabi e.a., EU:C:2011:874, points 60 à 62 et 68. Sur l'interprétation des termes "sciemment et volontairement" utilisés à des fins de contournement, voir ce même arrêt, point 68. La Cour a jugé que les éléments cumulatifs de connaissance et de volonté sont réunis lorsqu'un opérateur cherche délibérément à atteindre l'objectif ou l'effet de contournement ou, du moins, considère que sa participation peut produire cet effet - et en accepte la possibilité.

84. Lors de l'examen des demandes d'autorisation visant à utiliser des fonds ou des ressources économiques gelés ou à mettre des fonds ou des ressources économiques à disposition, les autorités compétentes devraient effectuer toute enquête supplémentaire qu'elles jugent opportune compte tenu des circonstances, y compris éventuellement consulter tout autre État membre intéressé. En outre, les autorités compétentes devraient réfléchir aux conditions ou aux mesures de sauvegarde permettant d'éviter que les fonds ou ressources économiques débloqués soient utilisés à des fins incompatibles avec l'objet de la dérogation. Ainsi, par exemple, des virements bancaires directs peuvent être préférables à des paiements en espèces.
85. Il convient également d'envisager, s'il y a lieu, lors de l'octroi d'une autorisation, les conditions ou limites appropriées (par exemple, en ce qui concerne la quantité ou la valeur de revente de fonds ou ressources économiques qui peuvent être mis à disposition chaque mois), en tenant compte des critères fixés dans les règlements. Toutes les autorisations accordées devraient être communiquées par écrit et avant que les fonds ou ressources économiques concernés ne soient utilisés ou mis à disposition.
86. Aux termes des règlements, les autorités compétentes sont tenues de notifier à l'auteur de la demande et aux autres États membres si la demande a été accordée²⁶. La communication de ces informations permet aux États membres de coordonner l'octroi de dérogations lorsqu'une personne désignée possède des fonds ou des ressources économiques gelés dans plusieurs États membres.

Autorisations pour raisons humanitaires

- 86 bis. Pour répondre à des besoins urgents et changeants sur le terrain, les autorités compétentes devraient traiter en priorité les demandes d'autorisations pour raisons humanitaires, le cas échéant, et veiller à ce que les demandeurs aient connaissance du processus, des points de contact et du calendrier indicatif de la procédure d'autorisation.

²⁶ Le règlement (CE) n° 2580/2001 prévoit également que ces informations soient fournies à toute autre personne, instance ou entité reconnue comme étant directement concernée, ce qui peut constituer un modèle de bonne pratique, même lorsque les règlements ne l'exigent pas.

Les demandeurs devraient justifier l'urgence et indiquer aux autorités compétentes l'objet humanitaire sous-jacent à leur demande.

C. Interdictions relatives à la fourniture de biens

87. Lorsqu'un règlement prévoit un régime d'autorisation et s'il l'exige, l'autorité compétente devrait informer les autres autorités compétentes et la Commission des demandes d'autorisation qui ont été rejetées. Bien que certains règlements ne prévoient pas expressément l'obligation de notifier les demandes d'autorisation rejetées, les autorités compétentes devraient toujours chercher à les notifier afin de réduire autant que faire se peut le risque de fausser la concurrence au sein du marché intérieur.

D. Coordination et coopération

88. Les États membres devraient veiller à mettre en place au niveau national des mécanismes efficaces de coordination et de communication entre l'ensemble des instances, organismes et services gouvernementaux compétents dans le domaine des mesures restrictives, tels que les ministères, les cellules de renseignements financiers, les contrôleurs financiers, les services de renseignement et de sécurité, les autorités judiciaires, les parquets et autres autorités répressives, selon le cas.
89. Cette coordination doit permettre l'apport rapide de renseignements et leur suivi par les autres acteurs concernés. En outre, les enquêtes devraient être axées, dans la mesure du possible, sur les situations reconnues comme étant à haut risque. Une telle approche fondée sur les risques et axée sur le renseignement pourrait renforcer l'efficacité des actions menées en la matière.

90. Les États membres devraient également échanger des informations avec notamment, le cas échéant, d'autres États membres, la Commission, le SEAE, Europol, Eurojust, le GAFI, les comités des sanctions créés par le Conseil de sécurité des Nations unies (y compris le comité mis en place conformément à la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida) et le Comité du Conseil de sécurité des Nations unies contre le terrorisme²⁷.
91. Des procédures de coordination et de communication d'informations devraient être mises en place afin de permettre la transmission sans délai inutile des informations qui pourraient former la base d'une proposition d'inscription sur une liste ou de radiation. Ces procédures devraient être établies au niveau national au sein des États membres ainsi qu'entre ceux-ci et, le cas échéant, entre l'UE, des États tiers, les Nations unies et d'autres organisations internationales concernées.

Analyse des comptes financiers

92. Les États membres devraient faire en sorte que les opérations financières liées aux comptes de personnes ou entités désignées soient analysées par les instances ou services compétents. Les résultats de ces analyses devraient être, dans la mesure où cela est juridiquement possible, communiqués aux autres États ainsi qu'aux organisations internationales et aux instances compétentes de l'UE, telles qu'Europol, pour ce qui concerne le financement du terrorisme. Pour ce faire, les États membres devraient se doter de procédures. Certains règlements prévoient expressément que, une fois informées par des établissements financiers, les autorités compétentes procèdent à une analyse des opérations suspectes²⁸.

²⁷ Voir également l'annexe I, point 17, des lignes directrices (enceinte informelle pour aborder les questions de mise en œuvre).

²⁸ Voir l'article 30, paragraphe 6, point d), du 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.

Interaction et dialogue avec le secteur financier sur les mesures de gel

93. Les États membres devraient établir un dialogue et une coopération structurés avec les institutions privées concernées qui relèvent de leur juridiction, telles que les établissements financiers et de crédit, sur la mise en œuvre de mesures de gel, afin de s'assurer de leur application effective, d'utiliser au mieux les mesures restrictives et de s'efforcer d'alléger autant que possible la charge administrative qui pèse sur ces entités.
94. La Commission et, le cas échéant, le SEAE et le Conseil mèneront également au niveau de l'UE un dialogue avec les institutions financières concernées sur les questions de mise en œuvre et les questions législatives. Dans les cas de financement du terrorisme, les États membres s'efforceront en outre d'apporter au secteur financier une contribution et un retour d'informations adéquats (en temps utile), y compris, dans la mesure du possible, dans le domaine du renseignement et des informations actualisées sur les modes de financement du terrorisme.
95. Les États membres pourraient réfléchir aux canaux appropriés permettant de transmettre des orientations et conseils aux régulateurs financiers ainsi qu'aux établissements financiers et de crédit.

Diffusion d'informations à d'autres personnes sur les mesures de gel

96. Les États membres devraient informer les groupements d'opérateurs économiques, autres que ceux appartenant au secteur financier ainsi que le grand public, de l'existence de mesures financières restrictives, eu égard en particulier à l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et entités désignées, et leur expliquer les modalités d'application de ces mesures.

Instruments d'application

97. La Commission devrait continuer à garantir l'accès du public (en particulier les établissements financiers et de crédit) à la liste électronique consolidée des sanctions financières établie par la Commission et le secteur du crédit européen.
98. La Commission devrait veiller à ce que cette liste soit tenue à jour.

99. Les États membres devraient, le cas échéant, garantir l'accès du public (en particulier les établissements financiers et de crédit et d'autres acteurs économiques concernés) aux informations pertinentes relatives aux mesures nationales, y compris en ce qui concerne les désignations et les décisions judiciaires, notamment à l'égard de ceux que l'on qualifie de "terroristes internes".
100. La Commission garantit l'accès du public à un certain nombre d'outils supplémentaires visant à faciliter la compréhension et le partage des informations.

Carte des sanctions de l'UE

101. La carte interactive des sanctions de l'UE permet au public de vérifier directement toutes les mesures restrictives de l'UE en vigueur et les règlements correspondants de l'UE. Elle affiche également, au moyen d'un système de filtre, les listes de personnes et d'entités faisant l'objet de mesures de gel et/ou de restrictions en matière d'admission (interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE). En outre, cet outil donne également accès aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'aux décisions et règlements transposant ces résolutions dans le droit de l'Union. La carte des sanctions de l'UE contient également une liste des autorités nationales compétentes des États membres qui sont responsables de la mise en œuvre des sanctions de l'UE.
102. La facilité d'utilisation de l'outil en fait une source d'information efficace.
103. La carte peut être consultée via le lien suivant: <https://sanctionsmap.eu>.
104. En outre, la carte des sanctions de l'UE permet au public de s'abonner à un système de notification par courrier électronique afin d'être informé chaque fois qu'une nouvelle liste consolidée d'interdictions de pénétrer sur le territoire de l'UE et/ou une nouvelle liste consolidée de sanctions financières est publiée.

Outil de l'UE pour les lanceurs d'alerte en matière de sanctions

105. Il existe deux moyens de signaler des violations de sanctions: 1) en envoyant un courrier électronique à l'adresse relex-sanctions@ec.europa.eu, ou 2) en envoyant un message via l'outil de l'UE pour les lanceurs d'alerte en matière de sanctions.
106. Cet outil renforce l'efficacité des sanctions de l'UE en permettant de signaler à la Commission, de manière sécurisée et anonyme, d'éventuelles violations de sanctions. Les informations fournies peuvent concerner des exemples concrets, des faits ou des circonstances ayant trait à des personnes, des entités ou des pays tiers concernés. Elles peuvent également porter sur une suspicion ou des tentatives de contournement des sanctions de l'UE.
107. L'outil est accessible via le lien suivant: <https://EUsanctions.integrityline.com>.
108. La Commission a mis en place un point de contact au niveau de l'UE pour l'aide humanitaire dans les environnements soumis à des sanctions. Bien que cet outil ait été créé dans le contexte de la pandémie de COVID-19, il reste en place afin de diffuser et de faciliter, en tant que de besoin, le travail des acteurs économiques et humanitaires sur le terrain.

Évaluation

109. Il importe d'évaluer l'efficacité des mesures restrictives de l'UE et, pour ce faire, il convient de tenir compte des observations communiquées notamment par les États membres, la Commission, le SEAE, les chefs de mission de l'UE, les autorités douanières, le secteur privé, l'ONU ainsi que d'autres institutions compétentes.

110. Les États membres devraient s'employer à se doter de procédures nationales appropriées pour évaluer notamment l'efficacité de l'action menée au niveau national en ce qui concerne l'application des mesures restrictives, en tenant compte, entre autres, des résultats du dialogue avec le secteur privé²⁹.
111. Il convient d'échanger, le cas échéant, les résultats de ces évaluations au sein du Groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions).

E. Régimes de sanctions horizontaux

112. Plus récemment, l'Union européenne a adopté des "régimes de sanctions horizontaux", avec un champ d'application thématique. Ces régimes ne sont pas géographiquement délimités et permettent d'imposer des mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entités pour des activités qui répondent à des critères d'inscription spécifiques, quel que soit l'endroit où ces activités ont eu lieu. Ils couvrent les domaines des armes chimiques, des cyberattaques, du terrorisme et des droits de l'homme.

Armes chimiques

113. Ce régime a été instauré en 2018. Il vise à soutenir la mise en œuvre effective et l'universalisation de la convention sur les armes chimiques au moyen de l'adoption de mesures spécifiques à l'encontre des personnes responsables de la prolifération ou de l'utilisation d'armes chimiques, à une époque marquée par une recrudescence des attaques chimiques.
114. Les mesures restrictives consistent en un gel des avoirs, en une interdiction de mettre à disposition des fonds et des ressources économiques et en une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE, à l'encontre de personnes et/ou d'entités directement responsables de la mise au point et de l'utilisation d'armes chimiques ainsi que de celles qui apportent un soutien financier, technique ou matériel à ces personnes et entités et de celles qui les aident, les encouragent ou y sont associées.

²⁹ Conformément aux recommandations n° 6 et 7 des Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération.

Cyberattaques

115. Ce régime a été instauré en 2019 et permet de désigner des personnes et des entités responsables de cyberattaques menaçant l'UE ou ses États membres ou qui sont impliquées dans de telles attaques.

Avec ce régime, l'UE dispose d'un outil supplémentaire pour renforcer sa résilience et sa capacité à protéger l'intégrité et la sécurité de l'UE, de ses États membres et de leurs citoyens contre les cybermenaces et les actes de cybermalveillance. Les mesures restrictives consistent en un gel des avoirs, en une interdiction de mettre à disposition des fonds et des ressources économiques et en une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE, à l'encontre de personnes et/ou d'entités responsables de cyberattaques ou de tentatives de cyberattaques ainsi que des personnes impliquées dans ces attaques ou qui y apportent un soutien financier, technique ou matériel et de celles qui les aident, les encouragent, les facilitent ou y sont associées.

Terrorisme

116. Deux régimes permettent au Conseil d'adopter des mesures restrictives dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

117. Le régime concernant le terrorisme adopté en 2016 permet à l'UE de prendre des mesures restrictives autonomes à l'encontre de personnes et d'entités liées à l'EIL/Daech ou à Al-Qaida. Auparavant, les mesures restrictives ne pouvaient être appliquées qu'aux personnes et entités inscrites sur une liste établie par le Conseil de sécurité des Nations unies.

En vue de mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union européenne a établi, en décembre 2001, une liste de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et faisant l'objet de mesures restrictives, qui figure dans la position commune 2001/931/PESC (ci-après dénommée "position commune 931"). La position commune 931 fixe les critères d'inscription sur la liste et définit les actes qui constituent des actes de terrorisme à cette fin. L'inscription initiale sur la liste doit être fondée sur une décision d'une autorité compétente d'un État membre ou d'un pays tiers concernant les personnes, groupes ou entités concernés.

Violations graves des droits de l'homme et atteintes graves à ces droits

118. Ce régime a été adopté en 2020 et permet de désigner des personnes, des entités et des organismes - y compris des acteurs étatiques et non étatiques - responsables de violations graves des droits de l'homme et d'atteintes graves à ces droits.

Il couvre, entre autres, les génocides, les crimes contre l'humanité, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'esclavage, les exécutions et assassinats extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, les disparitions forcées de personnes, les détentions et arrestations arbitraires et d'autres violations graves des droits de l'homme ou atteintes graves à ces droits. Il permet ainsi de cibler largement les auteurs de tels abus et violations, qu'il s'agisse de personnes ou d'entités, d'acteurs étatiques ou d'acteurs non étatiques.

Les mesures restrictives consistent en un gel des avoirs, en une interdiction de mettre à disposition des fonds et des ressources économiques et en une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE.

119. Les aspects opérationnels de ces régimes sont similaires à ceux des régimes dits "géographiques", et les différentes étapes de la désignation, de l'identification et de la vérification du respect des conditions requises pour l'inscription sur une liste restent les mêmes. Les outils de la Commission (chapitre V) restent à la disposition des acteurs économiques et humanitaires afin de garantir une interprétation uniforme par tous.