



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 24 avril 2008 (28.04)

**8666/1/08
REV 1**

**PESC 464
RELEX 245
CONUN 40
FIN 157
COARM 33
COTER 21**

NOTE POINT "I"

du: Groupe des conseillers pour les relations extérieures (Groupe RELEX)
au: Comité des représentants permanents (2^{ème} partie)

n° doc. préc.: 11679/07 PESC 880 RELEX 551 CONUN 41 COARM 52 COTER 60
COAFR 237 COASI 92 COMAG 25 COMEM 118 COMEP 25 COEST 217
COWEB 127 FIN 348

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

1. Le 19 juillet 2007, le Comité des représentants permanents a pris note d'une mise à jour du document relatif aux meilleures pratiques de l'UE (doc. 11679/07).
2. Le document relatif aux meilleures pratiques de l'UE fait l'objet d'un examen régulier. Si les recommandations qui figurent dans ce document sont modifiées, il convient de le réviser.
3. Le 9 avril 2008, le Groupe RELEX, dans sa formation "Sanctions", s'est mis d'accord sur un document dans lequel figurent les suggestions de la présidence, notamment l'insertion, dans le document relatif aux meilleures pratiques de l'UE, d'un texte concernant l'interprétation par la Cour des termes "mise à disposition de ressources économiques", utilisés dans les actes juridiques relatifs aux sanctions (voir doc. 6085/1/08 REV 1).

4. Le 21 avril 2008, le Groupe RELEX est convenu qu'il convenait de mettre à jour le document relatif aux meilleures pratiques de l'UE, afin d'inclure le texte interprétatif approuvé par sa formation "Sanctions".

5. Dans ces circonstances, le Comité des représentants permanents est invité à prendre note du document relatif aux meilleures pratiques de l'UE dans sa version mise à jour concernant le texte interprétatif susmentionné¹, tel qu'il figure à l'annexe.

¹ Voir points 28 et 49.

Meilleures pratiques de l'UE
en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives

	<u>Page</u>
<u>Introduction</u>	4
<u>A. Mesures restrictives ciblées: désignation et identification</u>	6
I. Identification de personnes ou d'entités désignées	6
II. Contestations faisant état d'une erreur sur la personne	7
III. Retrait d'une liste	10
<u>B. Mesures de gel</u>	11
<u>C. Modalités de gel administratif des fonds et des ressources économiques</u>	13
I. Champ d'application du gel administratif	13
II. Rôle des opérateurs économiques et des citoyens	15
III. Utilisation des informations par les autorités compétentes	16
IV. Fonds	17
V. Ressources économiques	19
VI. Entités juridiques désignées	21
VII. Dérogations à titre humanitaire	22
VIII. Orientations pour l'examen des demandes de dérogations	23
<u>D. Interdictions relatives à la fourniture de biens et services</u>	25
<u>E. Coordination et coopération</u>	26

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 PESC². 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 les meilleures pratiques relatives à la mise en œuvre d'autres 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 communautaire/de l'Union en vigueur et à la législation nationale applicable. Elles n'ont pas d'effet juridique contraignant et ne doivent pas être comprises comme des dispositions recommandant une action qui serait incompatible avec le droit communautaire/de l'Union ou avec les législations nationales, y compris celles concernant la protection des données.
4. Le but du 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 à l'intérieur du système juridique de l'Union européenne
 - le réexamen de l'état actuel de la mise en œuvre des sanctions menée par la formation RELEX/Sanctions,
 - l'importance de souligner certaines meilleures pratiques qui existent déjà et reflètent les priorités actuelles des États membres.

² Document 15579/03, mis à jour en dernier lieu par le document 15114/05.

A. Mesures restrictives ciblées: désignation et identification

I. Identification de personnes ou d'entités désignées

5. Afin d'améliorer l'efficacité des mesures de gel administratif 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, notamment du nom, du prénom, du pseudonyme, du sexe, de la date et du lieu de naissance, de la nationalité, de l'adresse, du numéro de la carte d'identité ou du passeport et publier ces éléments d'identification au moment de l'adoption de la mesure restrictive. 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, la date et le numéro d'immatriculation.
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 présidences locales compétentes de l'UE 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. Ceci 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 personnes désignées et personnes 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.
- a) enquête par les autorités compétentes*
9. Si une personne/une 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 doit prendre contact avec l'autorité compétente. Si une institution financière ou un établissement de crédit, ou un autre opérateur économique, cherche à savoir si un client est réellement une personne/une entité désignée, il doit utiliser toutes les sources dont il dispose pour établir l'identité du client. Si ses recherches n'aboutissent pas, l'opérateur économique doit informer les autorités compétentes de l'État membre concerné.
10. 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 effectuée³.

³ Parfois, ce sont les autorités chargées de l'immigration qui sont compétentes.

11. Dans les deux cas, les autorités compétentes devraient examiner la contestation formulée ou la recherche effectuée⁴.

b) conclusion d'erreur sur la personne

12. 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 doivent faire part de leur conclusion à la personne/l'entité et/ou aux opérateurs économiques ou aux autorités compétentes chargées de la surveillance aux frontières/de l'immigration. Le cas échéant, elles devraient également informer d'autres États membres et la Commission, eu égard notamment au fait que la personne/l'entité concernée pourrait être confrontée à des problèmes similaires dans les autres États membres.

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 est la personne/entité désignée, elles doivent faire part de leur conclusion, selon le cas, à la personne/l'entité et/ou aux opérateurs économiques ou aux autorités compétentes de la surveillance aux frontières/de l'immigration.

c) incertitude quant aux contestations

i) cas concernant les mesures restrictives autonomes de l'UE

14. 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. 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.

⁴ 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).

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

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 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, consulter par le biais dudit Comité l'État qui a fait la proposition de désignation de la personne. La question pourrait le cas échéant être soumise à ce comité en vue de l'établissement de conclusions qui seront 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

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

III. Retrait d'une liste

17. Une procédure transparente et efficace de retrait d'une liste est essentielle pour assurer la crédibilité des mesures restrictives. Elle pourrait également améliorer la qualité des décisions établissant des listes.

Le retrait d'une liste pourrait être approprié dans différentes situations, notamment en cas d'inscription erronée dans une liste, d'évolution ultérieure des faits pertinents⁵, d'apparition de nouvelles preuves, de décès d'une personne inscrite dans une liste ou de liquidation d'une entité figurant dans une liste. En substance, le retrait d'une liste s'impose lorsque les critères d'inscription dans une liste ne sont plus réunis.

Lors de l'examen d'une demande de retrait d'une liste, toutes les informations pertinentes devraient être prises en considération.

En-dehors de la présentation de demandes de retrait d'une liste, il convient 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 dans une liste.

Durant la préparation de ces réexamens, il y a lieu de demander l'avis de l'État qui a proposé l'inscription dans une liste quant à la nécessité de maintenir cette inscription, et tous les États membres devraient examiner 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.

⁵ *Le retrait d'une liste pourrait, par exemple, être approprié en cas de mesures répressives, telles que l'inclusion de personnes dans des dispositifs de protection de témoins.*

B. Mesures de gel

Dispositions législatives et réglementaires

18. Outre la législation adoptée par la Communauté, les États membres devraient disposer du cadre législatif nécessaire, à savoir des dispositions législatives ou réglementaires leur permettant de geler les fonds (avoirs financiers) et les ressources économiques des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives, y compris les personnes et entités terroristes, 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. Ceci devrait être conforme aux normes du GAFI applicables, notamment à la Recommandation spéciale III sur le financement du terrorisme⁶.
19. De telles mesures devraient permettre aux autorités nationales d'ordonner et d'obtenir sans délai le gel de tous les fonds (avoirs financiers) et de toutes les ressources économiques appartenant à, en possession de, contrôlées ou détenues par la personne ou l'entité désignée, située dans l'État membre concerné, et 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 communautaires mettant en œuvre les résolutions du CSNU⁷.
20. La partie C énonce les meilleures pratiques pour la mise en œuvre de mesures communautaires et peut également fournir les orientations appropriées pour la mise en œuvre de mesures de gel nationales.

Gel administratif et judiciaire, saisie et confiscation

21. D'une manière générale, le gel administratif pourrait surtout être considéré essentiellement comme un acte posant la base juridique nécessaire pour empêcher, d'une manière globale, tout usage de fonds et de ressources économiques gelés et toute transaction passée par une personne, un groupe ou une entité désigné par une autorité compétente.

⁶ Les normes du GAFI comprennent les Quarante recommandations sur le blanchiment de l'argent et les Neufs recommandations spéciales sur le financement du terrorisme et peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://fatf-gafi.org>

⁷ Voir article 60, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

22. Le gel judiciaire⁸, en revanche, pourrait être essentiellement considéré comme une mesure préparatoire à la confiscation, laquelle fait partie d'une procédure pénale dans l'État membre concerné⁹ ou, dans les cas de demandes d'entraide pénale, dans un autre État membre ou un pays tiers. Une décision de gel judiciaire peut être prise sur des biens faisant l'objet d'un gel administratif et peut s'appuyer sur des preuves obtenues au cours de la procédure administrative. Dans d'autres cas, une décision de gel judiciaire sera cependant prise sans gel administratif préalable (voir la décision-cadre 2003/577/JAI relative à l'exécution des gels de biens et d'éléments de preuve¹⁰).
23. Dans le cas particulier du terrorisme, les États membres devraient également prendre les mesures nécessaires pour saisir et/ou confisquer les avoirs des terroristes. À cette fin, ils devraient mettre en œuvre en temps voulu la décision-cadre 2005/212/JAI relative à la confiscation¹¹. Les États membres devraient également mettre en œuvre la Convention des Nations unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.

⁸ Plusieurs délégations ont souligné les différences de terminologie dans la législation nationale. Par exemple, le terme allemand désignant une action préparatoire de confiscation, laquelle fait partie de la procédure pénale, est "saisie".

⁹ Un système préventif de saisie et de confiscation judiciaire d'avoirs peut également être appliqué en dehors du cas spécifique des procédures pénales de certains États membres.

¹⁰ JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

¹¹ JO L 68 du 15.3.2005, p. 49.

C. Modalités de gel administratif des fonds et des ressources économiques

I. Champ d'application du gel administratif

24. Dans le contexte des règlements de la CE, les mesures de gel administratif comprennent
- le gel des fonds et des ressources économiques de personnes et entités désignées, et
 - l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition de telles personnes et entités.
25. La définition des termes "gel des fonds", "gel des ressources économiques", "fonds" et "ressources économiques" ainsi que les exceptions et dérogations à ces mesures figurent dans chaque règlement. À cette fin, certains libellés standard figurent dans les lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives dans le cadre de la PESC¹².
26. Dans le présent document, le terme "exception" 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 compétente. 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 les règlements relatifs au gel ou par toute autre législation internationale, communautaire ou nationale; 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.
27. Les mesures de gel administratif n'entraînent pas de changement dans la propriété des fonds et ressources économiques gelés. Une personne ou une entité se conformant aux obligations prévues par les règlements ne peut être tenue 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. 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 responsable à l'égard de la personne ou de l'entité concernée¹³.

¹² Document 15114/05.

¹³ Presque tous les règlements comportent des dispositions spécifiques à cet effet, à l'exception du règlement (CE) n° 2488/2000 maintenant un gel des capitaux concernant M. Milosevic et les personnes de son entourage et du règlement (CE) n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

28. Une fois entrés en vigueur, les règlements instaurant des mesures de gel l'emportent sur toute disposition contractuelle incompatible. Ainsi, lorsque les règlements prévoient qu'ils s'appliquent nonobstant l'existence de droits conférés ou d'obligations imposées par tout contrat conclu avant leur entrée en vigueur, cela interdit également l'accomplissement d'actes d'exécution de contrats conclus avant l'entrée en vigueur des règlements¹⁴.
29. 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 dernières. Les termes "détenir ou contrôler" doivent 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, alors qu'elle n'en est pas propriétaire, 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.
30. En principe, le gel ne devrait pas affecter les fonds et les ressources économiques qui ne sont pas en possession des personnes et entités désignées, 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 par exemple 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. Cependant, même de cette manière, 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.

¹⁴ Voir l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 octobre 2007 dans l'affaire C-117/06 (Möllendorf), point 62.

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 comporter le partage de la propriété commune afin que la part de cette personne puisse faire l'objet d'une levée du gel.

II. Rôle des opérateurs économiques et des citoyens

31. Les règlements instaurant des mesures de gel s'appliquent notamment aux entités juridiques de l'UE et aux autres opérateurs économiques exerçant une activité économique dans l'UE, y compris les établissements financiers ou de crédit et les ressortissants de l'UE.
32. La législation antiblanchiment et d'autres législations imposent à certains secteurs d'activités et à certaines professions, certaines obligations, comme de vérifier l'identité des clients et de refuser les transactions anonymes dans certaines circonstances. Les règlements instaurant des mesures de gel n'imposent aux opérateurs économiques aucune exigence supplémentaire qui leur ferait obligation de "connaître leurs clients".
33. Toutes les personnes et entités qui relèvent de la juridiction communautaire sont tenues d'informer les autorités compétentes de toute information dont elles disposent et qui seraient susceptibles de faciliter l'application des mesures de gel. Il s'agit notamment des informations relatives à tout avoir 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 aux 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.

III. Utilisation des informations par les autorités compétentes

34. 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. Les autorités compétentes sont donc autorisées à échanger les informations avec, entre autres:
- la Commission 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 de gel ou pour prévenir le blanchiment de capitaux, les établissements financiers et de crédit.
35. Les règlements prévoient que les autorités compétentes et la Commission se communiquent les informations dont elles disposent en la matière.

IV. 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

36. 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 le faire.
37. Une autorisation préalable est requise pour toutes les utilisations et manipulations de fonds, y compris les transferts de propriété, 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.
38. 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.
39. 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.
40. 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 utile 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 conférées dans le cadre du droit international à une personne désignée, ce qui peut limiter leurs possibilités d'action¹⁵.

¹⁵ 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.

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

41. 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, en l'absence d'une autorisation accordée par l'autorité compétente en application du règlement pertinent (voir également les points 54 à 61 concernant les dérogations à titre humanitaire).
42. En revanche, les intérêts perçus sur un compte gelé et les paiements venus à échéance au titre de contrats, accords ou obligations antérieurs peuvent être versés sur ce compte sans autorisation préalable¹⁶.
43. Un tiers ne peut, sans autorisation préalable, décider de transférer des fonds à une personne désignée. Une institution financière ou un établissement de crédit de 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 préalable. 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 soit restitués, permettant ainsi à l'autorité compétente de vérifier sa version des faits. En revanche, une institution financière peut, sans autorisation, rectifier sa comptabilité si elle a accidentellement transféré des fonds sur un compte gelé.

¹⁶ Le règlement (CE) n° 2488/2000 n'est pas explicite sur ce point.

V. Ressources économiques

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

44. Les ressources économiques sont gelées de manière à empêcher qu'elles soient utilisées comme monnaie de remplacement ou monnaie parallèle, et à éviter que soit contourné le gel de fonds. Les autorités compétentes doivent donc s'attacher à empêcher que les personnes et entités visées tirent des bénéfices financiers ou économiques (c'est-à-dire des fonds, biens ou services) de ressources économiques. Empêcher la consommation ou l'utilisation personnelle de ressources économiques n'est pas un objectif souhaitable et ce n'est pas l'objectif visé.
45. 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.
46. 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).
47. 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 font 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

48. 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. La mise à disposition d'avoirs qui sont 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, n'équivaut pas à la "mise à disposition de ressources économiques" au sens des règlements et ne nécessite donc pas une autorisation (voir également les points 54 à 61 concernant les dérogations à titre humanitaire).
49. 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. Cela n'a donc aucune importance que les ressources économiques en question soient mises à la disposition contre le paiement d'une contrepartie qui puisse être jugée adéquate¹⁷.
50. 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.
51. Les règlements n'interdisent pas la fourniture de services publics 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.

¹⁷ Voir l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 octobre 2007 dans l'affaire C-117/06 (Möllendorf), point 51, 56, 58 et 59.

VI. Entités juridiques désignées

52. Lorsqu'une entité juridique est désignée et que des mesures de gel doivent être appliquées, son maintien en tant que telle 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 ne sont 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.
53. Pour que les activités d'une entité juridique désignée puissent se poursuivre et pour prévenir une utilisation abusive aux fins du financement d'activités terroristes, 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 disponibles¹⁸. 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.

¹⁸ Cf. le quatrième rapport de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, point 59. Doc. S/2006/154

VII. Dérogations à titre humanitaire

54. Cette partie aborde exclusivement l'application de dérogation dite "à titre humanitaire", qui devrait contribuer à faire en sorte que les besoins essentiels des personnes désignées puissent être satisfaits, et n'examine aucune autre dérogation (par exemple, pour les frais de justice ou les dépenses extraordinaires)¹⁹.
55. Tout en agissant conformément à la lettre et à l'esprit des règlements, l'autorité compétente tient compte des droits fondamentaux lorsqu'elle accorde des dérogations visant à répondre à des besoins essentiels.
56. Les mesures de gel 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'impôt. Une autorisation est également nécessaire pour verser des prestations sociales à une personne désignée.

¹⁹ Le règlement (CE) n° 1210/2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq ne prévoit pas de telles dérogations.

VIII. Orientations pour l'examen des demandes de dérogations

57. 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.
58. 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 à l'encontre d'une personne ou entité désignée²⁰ 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 de gel (par exemple, si les liens du créancier avec la personne ou entité désignée sont de nature à éveiller des soupçons).
59. 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. Lorsqu'elles examinent de telles demandes, les autorités compétentes doivent 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 contourner les mesures de gel.
60. 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.

²⁰ Par une juridiction nationale ou tout autre organe compétent.

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 doivent être communiquées par écrit et avant que les fonds ou ressources économiques concernés ne soient utilisés ou mis à disposition.

61. 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 accordée²¹. 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.

²¹ 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.

D. Interdictions relatives à la fourniture de biens ou de services

62. Dans le cadre des interdictions relatives à la fourniture de biens ou de services, la formulation "dans le pays X ou aux fins d'une utilisation dans ce pays"²² pourrait être interprétée comme "*dans le pays X ou aux fins d'une utilisation dans ce pays ou destinés à des utilisateurs finaux dans le pays X par le biais de tiers (par exemple des sociétés écrans) situés dans d'autres pays*".

²² Voir par exemple les articles 2 et 5 du règlement (CE) no 423/2007 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103 du 20.4.2007).

E. Coordination et coopération

63. Les États membres doivent 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 sanctions ou dans la lutte contre le financement du terrorisme, 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.
64. 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.
65. Les États membres devraient également échanger des informations avec notamment, le cas échéant, d'autres États membres, la Commission, 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 les Taliban) et le Comité du Conseil de sécurité des Nations unies contre le terrorisme.
66. 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 dans une liste ou de retrait d'une liste. 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.

Groupes d'expertise

67. En ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme, les États membres pourraient envisager de mettre en place des groupes réunissant des compétences spécialisées, composés de membres des autorités de surveillance et des services répressifs ainsi que d'autres acteurs compétents. De tels groupes pourraient réaliser une étude générale approfondie des différents aspects du financement du terrorisme à prendre en considération ainsi que des modes de financement de celui-ci afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre ce phénomène.

Les sujets abordés pourraient inclure l'éventuelle utilisation abusive des associations à but non lucratif et le recours à des organisations de façade ou à des systèmes informels de transfert de fonds, conformément respectivement aux recommandations spéciales VIII et VI du GAFI.

Les États membres s'efforceront ensuite de mettre au point des procédures pour se communiquer les conclusions recueillies par ces groupes d'experts et les partager avec d'autres partenaires concernés.

Analyse des comptes financiers

68. Les États membres devraient faire en sorte que les opérations financières liées aux comptes de personnes, groupes ou entités désignés soient analysées par les instances ou services compétents. Les résultats de ces analyses devraient être, dans la mesure où ceci 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.

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

69. Les États membres devraient établir un dialogue et une coopération structurés avec les institutions privées concernées qui relèvent de leur juridiction, telles que les institutions financières et établissements de crédit, sur la mise en œuvre de mesures de gel, afin de s'assurer de leur application réelle, d'utiliser au mieux les mesures restrictives et de s'efforcer d'alléger autant que possible la charge administrative qui pèse sur ces entités.
70. La Commission et, le cas échéant, 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.

71. Les États membres pourraient réfléchir aux canaux appropriés permettant de transmettre des orientations et conseils aux régulateurs financiers ainsi qu'aux institutions financières et établissements de crédit.

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

72. 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

73. La Commission devrait continuer à garantir l'accès du public (en particulier les institutions financières et les établissements de crédit) à la liste électronique consolidée des sanctions financières établie par la Commission et le secteur du crédit européen.
74. La Commission devrait veiller à ce que cette liste soit tenue à jour.
75. Les États membres devraient, le cas échéant, garantir l'accès du public (en particulier les institutions financières et les établissements 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".

Évaluation

76. 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, les chefs de mission de l'UE, les autorités douanières, le secteur privé, l'ONU ainsi que d'autres institutions compétentes.

77. 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 dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, en tenant compte, entre autres, des résultats du dialogue avec le secteur privé.
78. Il convient d'échanger, le cas échéant, les résultats de ces évaluations au sein du Groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions)²³.

²³ Voir également le point 34 des lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives.