

N° 465879 – Société 33 rue de l'Université et autres

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 15 mars 2023

Lecture du 7 avril 2023

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteuse publique

Le 17 mars 2014, à la suite de l'annexion de la Crimée et de Sébastopol par la Russie, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2014/145/PESC¹ ouvrant la voie à l'adoption de mesures de gel des avoirs à l'encontre des personnes responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ces mesures ont été édictées, le même jour, par le règlement (UE) n° 269/2014, lequel a été modifié à plusieurs reprises, et notamment, à la suite de l'invasion militaire de l'Ukraine en février 2022, par un règlement du 8 avril 2022², qui ajoute 216 personnes et 18 entités à la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, ciblant, pour l'essentiel, des femmes et hommes d'affaires actifs dans des secteurs économiques fournissant une source substantielle de revenus au gouvernement russe ou des entreprises lui apportant un soutien matériel et financier.

Ce règlement est directement applicable, sur le territoire de l'Union, et par toute personne, physique ou morale, ressortissante d'un Etat-membre ou qui y est établie (article 17), de sorte que quiconque est susceptible de détenir matériellement les fonds ou les ressources économiques des personnes et entités visées par la mesure de gel doit assurer le respect de l'interdiction de mise à disposition.

En France, diverses mesures d'information ont été prévues afin de faciliter le respect de ces obligations. Comme pour l'ensemble des mesures de gel, les informations permettant l'identification des personnes et entités visées ont été, en vertu de l'article R. 562-2 du code monétaire et financier (CMF), publiés dans un registre national tenu par le ministre chargé de l'économie. Le ministre, a, par ailleurs, demandé la publication de la décision de gel au fichier immobilier ou au livre foncier dont dépendent les biens immobiliers appartenant aux personnes désignées, ainsi que le prévoit l'article L. 562-8 du CMF.

Alors, en l'occurrence, que certaines des personnes visées par le règlement du 17 mars 2014 détenaient ou contrôlaient des biens immobiliers en France via des personnes morales, et notamment via des sociétés civiles immobilières, qui n'étaient, elles-mêmes, pas inscrites sur

¹ Prise en application de l'article 29 du traité sur l'Union européenne.

² Règlement (UE) 2022/580 du Conseil.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

le registre national des personnes faisant l'objet d'un gel, les autorités ont estimé nécessaire d'adopter des mesures d'information complémentaires pour assurer l'effectivité du gel.

A d'abord été adopté le décret du 8 avril 2022 relatif à la publication des mesures de gel de biens immobiliers prises en application du règlement européen du 17 mars 2014³, qui prévoit la publication, sur le site internet du ministère, de la liste des biens gelés déjà mentionnés sur le fichier immobilier ou sur le livre foncier, avec leurs références cadastrales. Puis a été adopté le décret en litige du 16 mai 2022⁴ qui prévoit, pour sa part, la publication de la liste des personnes morales propriétaires des biens immobiliers faisant l'objet de ces mesures de gel⁵.

Précisons que la liste effectivement publiée est assez courte, puisqu'elle ne compte, à ce jour, qu'une quarantaine de sociétés, ce qui traduit, peut-être, la difficulté d'identifier le propriétaire final de certains biens en présence de montages complexes faisant intervenir des personnes morales établies à l'étranger.

Les SCI 33 rue de l'Université, Le Cordillera, et Winberg Saint-Tropez, qui ont été inscrites sur cette liste, vous demandent d'annuler le décret du 16 mai 2022.

1. Le moyen le plus intéressant est tiré de ce que les mesures qu'il prévoit ne relèvent pas de la compétence du pouvoir réglementaire dès lors qu'elles s'analyseraient comme des sanctions.

Vous le savez, la mesure de publication nominative d'une décision de sanction s'analyse, elle-même, comme une sanction complémentaire (Section, 17 novembre 2006, CNP Assurances, n° 276926, au rec. sur un autre point ; voir, parmi de nombreuses décisions en ce sens, 7 février 2007, C..., n° 288373, aux tables et 9 novembre 2007, Sté Bourse Direct SA n° 298911, aux tables ; 28 septembre 2016, Théâtre national de Bretagne, n° 389448, au rec.), de sorte qu'elle doit être prévue par la loi.

Se prononçant à propos des mesures de gel susceptibles d'être décidées, indépendamment des mesures prises au niveau européen, par les autorités françaises sur le fondement des dispositions de l'article L. 562-2 du CMF afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il s'agissait de mesures de police administrative n'ayant pas d'autre finalité que la préservation de l'ordre public et la prévention des infractions (décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016, cons. 9).

La Cour de justice retient la même analyse, s'agissant des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Elle a précisé, à propos des mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (gde ch. 18 juillet 2013, Commission c/ Kadi, C-584/10, pt. 130 et 132), ou, s'agissant de l'Iran, contre le risque de prolifération nucléaire (21 décembre 2011, Afrasiabi, C-72/11, pt 44), que ces mesures ont une nature préventive.

³ Décret n° 2022-515.

⁴ Décret n° 2022-815.

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/liste-des-personnes-morales-proprietaires-de-biens-immobiliers-faisant-l-objet-d-un-gel-en-application-du-reglement-ue-269-2014-modifie>.

Comme le relevait l'avocat général E. Sharpston à propos du gel des avoirs de ressortissants iraniens, celui-ci ne vise pas à sanctionner une quelconque faute que les personnes intéressées auraient pu commettre, les avoirs n'étant pas confisqués en tant que produits du crime, mais gelés à titre conservatoire. La décision est adoptée dans le cadre et aux fins d'une procédure administrative à visée préventive, destinée à éviter que les personnes et les entités concernées ne commettent certains actes jugés illégaux au regard du droit international (concl. sur Islamic Republic of Iran Shipping Lines présentées le 13 septembre 2018, C-225/17, pt 109 et s.).

La Cour détermine, au cas par cas, la nature des mesures restrictives au regard des objectifs poursuivis par les organes de l'ONU ou par le Conseil de l'Union, tels qu'énoncés par les résolutions et décisions en cause. Et bien que la terminologie du système des Nations-Unies utilise le mot « sanction », les mesures de gel n'ont, en dépit de leur caractère coercitif, jamais été qualifiées comme telles, sur le plan juridique, par les juridictions européennes. L'analyse ne diffère pas s'agissant du gel des avoirs russes prononcé en application du règlement du 17 mars 2014. Si la Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer à leur sujet, le Tribunal de l'Union européenne les a, pour sa part, qualifiées de mesures conservatoires, visant à « exercer une pression sur les autorités russes afin que celles-ci mettent fin à leurs actions et à leurs politiques déstabilisant l'Ukraine » (30 novembre 2016, Arkady Romanovitch Rotenberg, T-720/14, pt. 167 et s.). S'agissant, plus particulièrement, des mesures décidées en application du règlement du 8 avril 2022, adoptées, conformément aux conclusions du Conseil européen du 24 mars 2022, afin de « contrer efficacement les capacités de la Russie à poursuivre l'agression »⁶, le président du TUE a estimé, dans le cadre d'une ordonnance de référé, que celles-ci répondaient à l'objectif d'intérêt général, pour la communauté internationale, de protection des populations civiles (30 mai 2022, OT, T-193/22, pt. 64 et s.).

Les critères consacrés par votre jurisprudence ne différant pas, sur ce point, de ceux des juridictions européennes⁷, vous pourrez donc écarter la qualification de sanction pour la publication des personnes visées par les mesures de gel en litige.

Les requérantes font néanmoins valoir que, même s'agissant de simples mesures conservatoires, seul le législateur pouvait prévoir le principe de leur publication.

Il est certain que la mise en place d'un régime de gel des avoirs relève de la compétence du législateur, compte tenu de l'atteinte que ce type de mesures porte au droit de propriété des personnes concernées. S'agissant de la publication du nom des personnes visées, on relèvera que celle-ci est, s'agissant des mesures de gel édictées de façon autonome par les autorités françaises, ou qui résultent de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU nécessitant une transposition en droit interne, prévue par la loi elle-même (art. L. 562-3-1 et L. 562-9 du CMF), et qu'il en est de même s'agissant de la liste des biens immobiliers gelés (art. L. 562-8 du CMF). La nécessité du recours à un texte de niveau législatif pourrait résulter de la mise en

⁶ Considérant 6 du règlement (UE) 2022/581.

⁷ V., s'agissant de mesures de suspension de fonctionnaires décidées, à titre conservatoire, pour sauvegarder les intérêts du service : Ass. 13 juillet 1966, Fédération de l'éducation nationale et autres, n° 52641, 52804, au rec. et 22 septembre 1993, S..., n° 87033 87456, aux tables ; s'agissant de la suspension de sportifs : sect. 5 mai 1995, B..., n° 155820, au rec. ; s'agissant de la désignation d'un administrateur provisoire pour diriger une société mutualiste pour sauvegarder l'intérêt des adhérents : 22 novembre 2000, Mutuelle Inter-Jeunes, M. A... e.a., n° 211285, 211288, 215317, au rec.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

cause du respect de la vie privée des personnes physiques concernées, ou du fait que la publication entraîne l'entrée en vigueur immédiate de la mesure, par dérogation à la règle selon laquelle les décisions individuelles défavorables sont opposables à la date de leur notification.

La question se pose en des termes différents pour les mesures décidées par le Conseil de l'Union européenne, dès lors que les règlements européens sont d'application directe et que la liste des personnes et entités visées fait déjà l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne. Le règlement européen ne prévoit pas, par lui-même, d'autres mesures de publicité susceptibles d'être décidées au niveau des Etats-membres, s'agissant notamment des éléments permettant l'identification des biens gelés, mais il ne l'exclut pas non plus, ce qui est, par ailleurs, encouragé par le Conseil de l'Union. Dans ce cadre, la publication en litige, s'analyse comme une mesure de nature purement informative, qui n'étend pas le champ d'application de la mesure de gel décidée au niveau européen – nous y reviendrons – et qui n'a aucun effet sur le mode d'entrée en vigueur de la mesure de gel. Nous n'identifions donc pas de garanties visées par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle susceptibles d'être affectés par le décret attaqué, la requête n'en mentionnant aucune.

2. Les requérantes font également valoir que les personnes morales visées par la liste en litige ne constituent pas des fonds et ressources économiques au sens de l'article 2 du règlement européen du 17 mars 2014 et que seules les personnes morales visées à l'annexe I de ce règlement peuvent faire l'objet d'une mesure de gel, de sorte que le décret attaqué aurait pour effet d'étendre le champ d'application de la mesure de gel.

Parmi les ressources économiques susceptibles de faire l'objet d'un gel figurent, selon l'article 1^{er} du règlement, les avoirs de toute nature pouvant être utilisés pour obtenir des fonds, et notamment les avoirs mobiliers et immobiliers. Quant aux fonds, ils comprennent les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, et notamment, les titres de propriété.

L'article 2 du règlement prévoit que sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou à des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent. Si les redondances obscurcissent quelque peu le sens de la phrase, les biens gelés ne se limitent pas à ceux dont les personnes et entités désignées sont propriétaires, mais s'étend à tous ceux qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent, y compris, le cas échéant, par l'intermédiaire d'une autre personne morale.

Le document recueillant les bonnes pratiques de l'Union européenne pour la mise en œuvre des mesures restrictives⁸, qui, bien que dépourvu de portée normative, n'en constitue pas moins un guide d'interprétation utile, précise que les termes « détenir ou contrôler » englobent les situations dans lesquelles une personne ou une entité désignée n'est pas titulaire d'un titre de propriété mais peut utiliser les fonds ou ressources économiques ou les transférer sans

⁸ 4 mai 2018, n° 15530/16.

l'accord préalable de leur propriétaire légal (pt 34). En principe, le gel ne doit pas toucher 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, à moins qu'ils soient contrôlés ou détenus par la personne ou l'entité désignée (pt 35)⁹.

C'est, en pratique, cette dernière hypothèse qu'appréhende le décret attaqué, s'agissant du cas des biens immobiliers. Comme le précise l'article 1^{er} du décret, la mesure vise exclusivement les personnes morales propriétaires de biens gelés, c'est-à-dire, par construction, des biens que des personnes ou entités inscrites sur la liste par le règlement européen du 17 mars 2014 détiennent ou contrôlent par l'intermédiaire de ces personnes morales non inscrites. La publication de la liste en cause, en sus de celle des biens immobiliers gelés, a donc pour unique objet de faciliter l'identification de ces biens et d'assurer l'effectivité de l'interdiction de mise à disposition, sans en étendre le champ d'application.

3. Les autres moyens de la requête ne vous retiendront guère : ils sont, tous, inopérants.

3.1. Il est d'abord soutenu que l'édiction du décret aurait dû être précédée de la procédure contradictoire prévue par l'article L. 121-1 du CRPA et faire l'objet d'une motivation en application de son article L. 211-2. Mais ces obligations s'imposent uniquement aux décisions individuelles, ce que n'est pas le décret attaqué, lequel se borne, de manière impersonnelle, à prévoir la publication d'une liste et à édicter une dérogation à l'obligation d'occulter les données personnelles que cette liste est susceptible de comporter. Le décret se distingue, ainsi, de la liste elle-même.

3.2. Les requérantes ne peuvent, par ailleurs, utilement invoquer les dispositions du premier alinéa de l'article L. 562-9 du CMF, qui portent exclusivement sur les modalités de publication des mesures de gel décidées au niveau national.

3.3. Les articles 2 et 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne peuvent, de même, pas être utilement invoqués dès lors que le décret n'édicte par lui-même, aucune mesure de gel, de sorte qu'il n'affecte pas le droit de propriété.

3.4. Enfin, si les requérantes contestent leur inscription sur la liste des personnes morales propriétaires de biens gelés, cette inscription ne procède pas du décret attaqué. Il leur appartient, si elles s'estiment fondées à le faire, à contester devant le tribunal administratif de Paris les décisions individuelles par lesquelles le ministre de l'économie a ajouté leurs noms sur la liste.

⁹ La Cour s'est penchée sur la notion de société « détenue ou se trouvant sous le contrôle » d'une entité impliquée dans la prolifération nucléaire, pour l'application du règlement relatif à l'Iran. La rédaction de ce dernier est différente de celle du règlement du 17 mars 2014, puisqu'elle vise explicitement les personnes, entités ou organismes liés à d'autres sociétés impliquées dans la prolifération nucléaire et reconnus comme tels par le Conseil. L'arrêt éclaire toutefois la notion de détention et de contrôle en précisant qu'elle s'applique lorsque la personne impliquée dans la prolifération nucléaire se trouve dans une situation dans laquelle elle est en mesure d'influencer les choix de la société concernée, même en l'absence de tout lien juridique, de propriété ou de participation dans le capital, entre l'une et l'autre de ces deux entités économiques (10 septembre 2019, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH, C-123/18, pt 75).

PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.