

Affaire C-483/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 juillet 2023

Jurisdiction de renvoi :

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italie)

Date de la décision de renvoi :

11 avril 2023

Parties requérantes :

A

B

C

D

T

Parties défenderesses :

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

Publié le 11 avril 2023

[OMISSIS]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie)

(deuxième chambre)

a prononcé la présente

ORDONNANCE

sur le recours [OMISSIS] introduit par :

A, B, C, D et T [OMISSIS] ;

contre

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comitato di Sicurezza Finanziaria et Agenzia del Demanio [OMISSIS]

tendant à l'annulation

de la décision du Comitato di Sicurezza Finanziaria [OMISSIS]

[OMISSIS] [procédure nationale]

1. Exposé des faits pertinents

1.1 Les sociétés requérantes B, A, C et D exercent des activités commerciales.

Plus précisément :

- la société B, constituée en mars 1983, et la société A, constituée en septembre 1970, sont toutes deux des sociétés immobilières qui s'occupent d'achat, construction, échange, possession, vente et location ainsi que gestion de terrains, bâtiments et biens immeubles en général ;
- la société C, active depuis juin 2014, s'occupe pour sa part de location de voitures lui appartenant ou appartenant à des tiers, et de services de garage en général ;
- la société D, elle aussi active depuis juin 2014, preste des services d'assistance touristique saisonnière.

Les sociétés énumérées ci-dessus sont contrôlées entièrement par la société [OMISSIS] [nom de la société mère, ci-après la « société mère »], ayant son siège aux Bermudes, qui, pour sa part, a été apportée au trust [OMISSIS] [nom du trust] (ci-après le « trust ») (trust irrévocable), dont le *trustee* (ci-après l'« administrateur ») actuel est la société T, société fiduciaire de droit suisse, requérante aux côtés des sociétés citées ci-dessus.

Le trust a été constitué par M. [OMISSIS] [nom du constituant] (*settlor*, ci-après le « constituant ») par acte du 18 juillet 2007, modifié le 22 décembre 2014, et est régi par la loi des Bermudes.

La structure du trust prévoit non seulement la fonction d'administrateur (rôle joué par la société T), mais aussi celle de *protector* (ci-après le « protecteur »), fonction exercée par une personne physique tierce [OMISSIS] [nom du protecteur].

Il y a lieu de relever en outre que les organes d'administration du trust ont changé au fil du temps, tant pour ce qui concerne l'administrateur que le protecteur. Le trust prévoit aussi la fonction d'*appointor* (auteur de la désignation), chargé de nommer des protecteurs en sus ou en remplacement du protecteur originaire en cas de cessation des fonctions.

La mission de l'administrateur est essentiellement de gérer et administrer les biens apportés conformément aux dispositions de l'acte constitutif (et de la loi régissant le trust) et de transférer aux bénéficiaires les biens apportés, à l'échéance du trust ou conformément à celui-ci. Le protecteur (ou gardien) est chargé de veiller à la bonne exécution du programme établi dans l'acte constitutif du trust.

Initialement, le constituant figurait parmi les bénéficiaires du trust, aux côtés de sa sœur et de son neveu (exclus du trust par acte du 19 décembre 2017), ainsi que de ses descendants (inexistants à ce jour). Il y a par ailleurs d'autres bénéficiaires, qui n'ont pas été exclus à ce jour [OMISSIS] [indication des autres bénéficiaires].

Ensuite, par acte du 7 février 2022, le constituant a été exclu du cercle des bénéficiaires.

À ce stade, il n'apparaît pas de l'acte constitutif du trust que le constituant puisse être réintégré parmi les bénéficiaires ni qu'il dispose de pouvoirs de gestion ou d'utilisation des biens apportés au trust.

Par la décision (PESC) 2022/337 du Conseil, du 28 février 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 59, p. 1) et par le règlement d'exécution (UE) 2022/336 du Conseil, du 28 février 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 58, p. 1) [qui modifie le règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6)], le Conseil de l'Union européenne a inscrit le constituant à la liste des destinataires des mesures prévues par ledit règlement [OMISSIS] [référence à la position du constituant sur cette liste].

1.2 Par décision [OMISSIS] [données relatives à la décision] notifiée le 16 mars 2022 au représentant légal et administrateur délégué des sociétés B, A, C et D, le Comitato di sicurezza finanziaria (comité de sécurité financière, ci-après le « comité ») institué auprès du Ministero dell'economia e delle finanze

(ministère de l'Économie et des Finances, Italie, ci-après le « ministère ») a déclaré, en vertu de l'article 2 du règlement n° 269/2014 et du decreto legislativo n. 109 – Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (décret législatif n° 109 – Mesures de prévention, de lutte et de répression du financement du terrorisme et de l'activité des pays qui menacent la paix et la sécurité internationale, en transposition de la directive 2005/60/CE), du 22 juin 2007 (GURI n° 172, du 26 juillet 2007) (ci-après le « décret législatif n° 109/2007 »), le gel des parts sociales et des biens appartenant aux sociétés B, A, C et D en tant qu'ils étaient « attribuables indirectement [au constituant] ».

Plus précisément, sur la base des renseignements fournis par la Guardia di Finanza (police fiscale et financière, Italie), le comité a considéré que le « bénéficiaire effectif » de ces sociétés était le constituant [OMISSIS] [précisions sur les renseignements].

1.3 Par recours signifié le 11 mai 2022 et déposé à la même date, les sociétés B, A, C et D (affectées par la décision de gel en question), ainsi que la société T (administrateur du trust), demandent l'annulation de la décision de gel adoptée en exécution de l'article 2 du règlement n° 269/2014, soutenant qu'elles sont totalement étrangères à la sphère d'influence du constituant.

Plus précisément, les requérantes font valoir que, le constituant ayant été exclu du cercle des bénéficiaires, l'apport de la société mère au trust dissocie complètement les sociétés requérantes du patrimoine du constituant et de sa sphère d'influence, de sorte que le gel des parts et des biens de ces sociétés serait entaché d'illégalité.

Selon la thèse exposée par les parties requérantes dans l'acte introductif d'instance et développée ensuite dans leurs écritures, la décision attaquée se fonde exclusivement sur l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 qui, dans sa version résultant de la modification introduite par le règlement (UE) n° 476/2014 du Conseil du 12 mai 2014 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 137, p. 1), laquelle a supprimé la locution « directement ou indirectement » *, interdirait de prendre en considération, comme critère de rattachement entre les biens gelés et les personnes inscrites (ou désignées) :

a) le caractère « indirectement attribuable » des biens à la personne inscrite à la liste ;

* Ndt : si cette locution figurait bien dans la version initiale en langue italienne de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, il semble qu'elle n'y figurait dans aucune autre version.

b) d'autres cas de figure que ceux énumérés limitativement par cette disposition, à savoir la propriété, la possession, la détention ou le contrôle.

Selon cette interprétation, dès lors que la constitution du trust et l'apport des biens concernés à celui-ci, suivis de l'exclusion du constituant du cercle des bénéficiaires potentiels, ont opéré le transfert de la propriété à l'administrateur [*legal owner* (propriétaire en droit) des biens jusqu'à leur transfert aux bénéficiaires] et que, en vertu de l'acte constitutif et de la loi régissant le trust, le constituant ne dispose d'aucun pouvoir (direct ou indirect) de gestion et de contrôle, on ne saurait tenir pour actuellement remplie la condition requise pour considérer que les sociétés affectées par la mesure de gel seraient attribuables (directement ou indirectement) à la personne inscrite à la liste.

À titre subsidiaire, les parties requérantes ont néanmoins soulevé la possibilité d'un renvoi à la Cour pour déterminer, entre autres, l'interprétation correcte de l'article 2 du règlement n° 269/2014.

1.4 Le ministère a valablement comparu, a conclu à la parfaite légalité de la décision attaquée et a soutenu ensuite que l'apport au trust, dépourvu d'effet translatif, n'entraînerait pas la rupture complète du lien entre le constituant et les biens et relations juridiques apportés au trust, dont relèvent les requérantes affectées par la décision attaquée.

Selon le ministère, cette interprétation serait également confirmée par la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73) [OMISSIS]. Selon l'article 3, point 6, sous b), i) de cette directive, dans le cas des fiducies/trusts, le constituant fait partie des « bénéficiaires effectifs », c'est-à-dire les personnes « qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une transaction est exécutée, ou une activité réalisée ».

De plus, observe encore le ministère, même si, à l'heure actuelle, le constituant n'est plus bénéficiaire des biens, il pourrait néanmoins en « retrouver » la propriété ou la disposition, dans le cas où les biens ne seraient pas transférés à l'échéance aux personnes désignées comme bénéficiaires (par exemple en cas de renonciation de ces personnes ou de dissolution anticipée du trust).

2. Le droit de l'Union

La décision attaquée se fonde, quant aux conditions substantielles, sur l'application de l'article 2 du règlement n° 269/2014.

À la suite de la modification apportée par le règlement n° 476/2014, cet article énonce ce qui suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou aux 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.

2. Aucuns fonds ni aucune ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit ».

L'autorité administrative a effectivement estimé que les biens et relations juridiques des sociétés requérantes B, A, C et D étaient en réalité attribuables à une personne inscrite à la liste figurant à l'annexe I au règlement n° 269/2014, telle que modifiée par le règlement n° 336/2022, en tant que bénéficiaire effectif.

3. Le droit national

En transposition de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO 2005, L 309, p. 15), l'Italie a adopté le décret législatif n° 109/2007 [OMISSIS].

Plus particulièrement, l'article 3 du décret législatif n° 109/2007, tel que modifié par le decreto legislativo n. 90 - Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 [décret législatif n° 90 – transposition de la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/70/CE et transposition du règlement (UE) n° 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006], du 25 mai 2017 (GURI n° 140, du 19 juin 2017 – supplément ordinaire n° 28) (ci-après le « décret législatif n° 90/2017 »), a institué le comité, à savoir l'organe qui, au sein du ministère, est chargé, en vertu du paragraphe 6 du même article, d'adopter les mesures de gel décidées par l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et le ministère en vertu de la réglementation en vigueur.

Dans le cas d'espèce, le comité [OMISSIS] [précisions déjà fournies] a estimé que les ressources économiques imputables en Italie aux sociétés B, A, C et D, en tant

que sociétés entièrement contrôlées par la société mère, étaient en réalité substantiellement attribuables au constituant, même si c'était indirectement.

L'article 5 du décret législatif n° 109/2007 régit les conséquences du gel de fonds, disposant l'interdiction de « l'utilisation, de la disposition ou de l'utilisation » des ressources gelées, dont la personne désignée (affectée par le gel) perd la disposition et, dans le même temps, l'interdiction de « mettre directement ou indirectement des fonds ou ressources économiques à la disposition des personnes désignées ou de les affecter à leur avantage ».

La décision attaquée dans la présente affaire se fonde, du point de vue probatoire, sur les communications que Banco B.M.P. S.p.a. a envoyées à la Guardia di Finanza, conformément à [la législation nationale] [OMISSIS] [exposé de la législation nationale].

Le décret n° 90/2017 a transposé une autre directive anti-blanchiment, à savoir la directive 2015/849.

L'article 2, paragraphe 1, du décret législatif n° 90/2017 [OMISSIS] [indication de la disposition modifiée par ledit article] dispose :

« Les administrateurs de trusts exprès, régis par la loi n° 364 du 16 octobre 1989, ainsi que les personnes exerçant des droits, pouvoirs et facultés équivalents dans des constructions juridiques voisines, pour autant qu'ils soient établis ou résident sur le territoire de la République italienne, se procurent et conservent des informations appropriées, exactes et à jour sur les personnes titulaires de droits sur le trust ou l'institution juridique voisine, c'est-à-dire les informations relatives à l'identité du constituant ou des constituants, de l'administrateur ou des administrateurs, du protecteur ou des protecteurs ou de toute autre personne [agissant] pour le compte de l'administrateur, le cas échéant, des bénéficiaires ou classes de bénéficiaires et des autres personnes physiques exerçant le contrôle sur le trust ou sur l'institution juridique voisine et de toute autre personne physique exerçant, en dernier ressort, le contrôle sur les biens apportés au trust ou à l'institution juridique voisine au moyen de la propriété directe ou indirecte ou par d'autres moyens ».

Il nous paraît nécessaire de signaler que, dans l'ordre juridique national, la possibilité d'utiliser l'instrument du trust est prévue par la legge n. 364 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985 (loi n° 364 – ratification et exécution de la convention relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance, adoptée à La Haye le 1^{er} juillet 1985), du 16 octobre [1989] (GURI n° 261, du 8 novembre 1989 – supplément ordinaire n° 84) (ci-après la « loi n° 364/1989 »).

En vertu de ladite convention (voir article 2, premier alinéa), « le terme “trust” vise les relations juridiques créées par une personne, le constituant – par acte entre

vifs ou à cause de mort – lorsque des biens ont été placés sous le contrôle d'un trustee dans l'intérêt d'un bénéficiaire ou dans un but déterminé ».

S'agissant de cette convention, il y a lieu d'avoir égard à :

- l'article 2, deuxième alinéa, sous a), selon lequel « les biens du trust constituent une masse distincte et ne font pas partie du patrimoine du trustee » ;
- l'article 2, deuxième alinéa, sous b), selon lequel « le titre relatif aux biens du trust est établi au nom du trustee ou d'une autre personne pour le compte du trustee » ;
- l'article 2, deuxième alinéa, sous c), selon lequel « le trustee est investi du pouvoir et chargé de l'obligation, dont il doit rendre compte, d'administrer, de gérer ou de disposer des biens selon les termes du trust et les règles particulières imposées au trustee par la loi » ;
- l'article 6, premier alinéa, selon lequel « Le trust est régi par la loi choisie par le constituant. [...] ».

4. Les raisons du renvoi préjudiciel

La chambre de céans estime qu'il y a lieu d'ordonner un renvoi préjudiciel à la Cour [en vertu de] l'article 267 TFUE [OMISSIS] [citation de l'article 267 TFUE].

Dans la présente affaire, la juridiction de céans s'interroge sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 et, en outre, sur les implications et les effets de cette disposition en cas d'utilisation de l'institution du trust.

En l'espèce, comme nous l'avons dit, la personne désignée à l'annexe I au règlement n° 269/2014 (donc personne inscrite à la liste) a constitué un trust auquel elle a apporté la société mère des sociétés requérantes B, A, C et D, de sorte que ces dernières, dont les parts sociales sont intégralement contrôlées par la société mère, sont également placées sous le contrôle du trust, sans que – selon ce qui ressort des pièces versées au dossier – le constituant conserve de pouvoirs de gestion des biens et des relations juridiques faisant l'objet de l'apport (la gestion étant confiée à l'administrateur) ni ne conserve le droit au transfert des biens en vertu de l'acte constitutif, puisqu'il a été exclu définitivement du cercle des bénéficiaires du trust.

Le tribunal de céans doute de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 concernant la situation particulière du constituant d'un trust qui n'est ni administrateur ni utilisateur des biens et relations juridiques apportés au trust, n'y exerce pas d'autres fonctions (par exemple celle de protecteur) et n'est pas un bénéficiaire final.

Le trust qui nous occupe est en effet, lui aussi, établi selon le schéma habituel du trust : l'administrateur devient nominalement le titulaire des biens apportés par le constituant, il les administre et les gère sur la base de l'acte constitutif et, en vertu des règles de celui-ci (conformes à la loi qui régit le trust), effectue ensuite le transfert final aux bénéficiaires, lesquels acquièrent la pleine propriété des biens au moment de leur transfert.

La question posée par le présent renvoi préjudiciel concerne la possibilité de considérer néanmoins les biens, les ressources et les relations juridiques faisant l'objet de l'apport comme « appartenant » au constituant, bien qu'il n'en soit ni utilisateur ou gérant ni bénéficiaire final, ou appartenant à une personne « associée » au constituant ou, en dernière analyse, comme « contrôlés » par le constituant lui-même, ce qui permettrait d'appliquer, à des biens apportés à un trust par un constituant désigné (inscrit à la liste), les mesures de gel prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014.

Cette question d'interprétation est pertinente pour statuer sur le litige, étant donné que la décision attaquée se fonde sur cette disposition (contraignante pour les États membres et directement applicable) et que la partie requérante, dans les moyens de son recours, soutient que les conditions de droit énoncées par cette disposition du règlement ne sont pas remplies (l'autorité auteur de l'acte et la partie défenderesse soutenant au contraire qu'elles le sont), précisément sur la base de l'apport fait au trust.

Par ailleurs, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur l'article 2 du règlement n° 269/2014, de sorte que la question est également justifiée par le caractère nouveau de la question posée.

La constitution d'un trust et l'apport de biens à celui-ci sont un phénomène fréquent, pris en compte par les ordres juridiques, surtout pour ce qui concerne la question des effets juridiques du placement des biens du constituant au nom de l'administrateur.

S'agissant de ce transfert formel, on pourrait considérer en effet que le placement formel au nom de l'administrateur n'implique pas un véritable effet translatif de la propriété des biens, mais seulement le placement de ceux-ci au nom de l'administrateur, à titre gratuit, essentiellement destiné à constituer un patrimoine distinct (avant tout, distinct de celui du constituant). Telle est l'interprétation qui a été validée, encore récemment, par la Corte di Cassazione (Cour de cassation, Italie) (voir arrêts n° 30430 du 28 octobre 2021 ; n° 29199 du 21 décembre 2020 ; et n° 29727 du 15 novembre 2019). Cette jurisprudence, qui a par ailleurs été développée dans un cadre exclusivement fiscal, a précisé que le placement des biens au nom de l'administrateur « a lieu à titre gratuit mais n'entraîne pas d'effets translatifs, puisqu'il ne comporte pas leur attribution définitive à l'administrateur lui-même, qui est tenu seulement de les administrer et de les conserver, en régime de séparation patrimoniale, en vue de leur futur transfert aux bénéficiaires du "trust" » [OMISSIS] [précisions déjà fournies].

En application de cette logique, force serait de considérer qu'un bien (ou une ressource) apporté à un trust ne sort pas durablement du patrimoine du constituant, de sorte qu'il continue d'« appartenir » à celui-ci, à tout le moins jusqu'à son transfert définitif aux bénéficiaires. Dans cette optique, la notion d'« appartenance » qui sous-tend l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 ne créerait aucune sorte de problème, puisqu'il deviendrait incontestable que des mesures de gel sont possibles tant que le bien n'est pas transféré au bénéficiaire. En outre, le placement formel du bien au nom de l'administrateur n'implique pas non plus de confusion des biens apportés au trust avec le patrimoine personnel de l'administrateur (autre effet de distinction de patrimoines produit par le trust).

Toutefois, il ne semble pas que l'on puisse ignorer totalement l'élément formel, à savoir que, par l'effet de la constitution du trust, l'apport des biens entraîne leur placement au nom de l'administrateur, personne distincte du constituant [voir article 2, deuxième alinéa, sous a), de la convention de la Haye du 1^{er} juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance] et habilitée (comme dans le trust qui nous occupe) à disposer des biens (c'est-à-dire la principale faculté du propriétaire, atténuée toutefois par la nécessité de respecter les restrictions prévues par l'acte constitutif et de transférer les biens aux bénéficiaires, conformément à celui-ci). Tel est par ailleurs le régime internationalement reconnu du trust.

Dans le trust qui nous occupe également, l'introduction de l'acte constitutif énonce à cet égard que « *The Original Trustees have received or otherwise had placed under their control the property specified in the Schedule.* » [les administrateurs originaires ont reçu ou ont vu autrement placer sous leur contrôle les biens précisés à l'annexe...].

En outre, en confirmation de la limitation imposée à l'administrateur, dans le trust qui nous occupe, en vertu de la clause figurant à l'article 13.2 de l'acte constitutif, l'administrateur n'est pas autorisé non plus, sauf exceptions prévues par cette clause, à aliéner les biens sans le consentement écrit du protecteur, ce qui confirme qu'il ne dispose pas de la plénitude des facultés appartenant, en règle générale, au propriétaire substantiel d'un bien.

Dans un trust, donc, les biens sont placés formellement au nom de l'administrateur, mais cette opération n'est pas destinée à accroître les droits patrimoniaux de ce dernier ni, corollairement à attribuer au trust un véritable droit subjectif (à savoir la propriété des biens). L'objectif de l'institution est, du reste, principalement de réaliser l'intérêt du constituant, qui obtient la séparation entre son patrimoine personnel et la masse des biens et droits apportés, en se libérant dans le même temps des charges de la gestion, transférées, avec le placement formel, dans le chef de l'administrateur, ces biens et droits étant également séparés du patrimoine de ce dernier. Il s'agit, en dernière analyse, du changement provisoire du titulaire formel d'un bien et non d'un véritable transfert de propriété au sens substantiel.

Cela étant précisé, il y a lieu de se demander si, pendant la durée de vie du trust, en vertu du caractère particulier de ce schéma, on peut considérer que les biens (ou les ressources) « appartiennent » néanmoins au constituant, à tout le moins concurremment avec l'administrateur (ou le cas échéant exclusivement), ce qui permettrait d'adopter des mesures de gel portant sur des biens (ou des ressources) apportés à un trust, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/20104, lorsque le constituant a été désigné et inscrit à la liste figurant à l'annexe I audit règlement.

Cette hypothèse d'interprétation est soumise à la Cour principalement dans le but de déterminer comment il y a lieu d'interpréter les termes dénotant l'« appartenance » qui apparaît dans cette disposition.

Selon la juridiction de céans, on pourrait en effet considérer que, par cette formulation, la disposition entend viser tant la situation traditionnelle, dans laquelle la personne inscrite à l'annexe I a la propriété pleine et exclusive du bien (ou de la ressource) que des situations « atypiques » ou « hybrides », comme celle de l'apport du bien à un trust, dans lesquelles le bien est placé au nom d'une personne (l'administrateur) sans que celle-ci puisse toutefois en être considérée, en substance, comme le propriétaire effectif, puisqu'elle est dépourvue du plein et entier pouvoir de disposition, qui caractérise normalement le droit de propriété. Dans cette optique, on pourrait donc considérer que le bien apporté à un trust, au moins jusqu'à ce qu'il soit transféré au bénéficiaire, « appartient » (exclusivement ou concurremment) au constituant, ce qui permet d'adopter une mesure de gel en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014.

D'autre part, les biens apportés à un trust (y compris ceux du trust qui nous occupe) sont néanmoins susceptibles, jusqu'à leur transfert aux tiers bénéficiaires, de redevenir formellement la propriété du constituant, tant en cas de cessation anticipée du trust que dans le cas où les bénéficiaires n'acceptent pas le transfert des biens apportés ; en d'autres termes, l'apport ne coupe pas définitivement le lien d'« appartenance » entre le bien apporté et le constituant.

Cette interprétation réaliserait pleinement l'objectif de l'article 2 du règlement n° 269/2014, qui est de réagir efficacement contre les actes menaçant la souveraineté de l'État ukrainien, en infligeant un « inconvénient » à des personnes dont l'Union considère, à des titres divers, qu'elles ont appuyé les stratégies visant à attenter à l'intégrité politique et territoriale de l'Ukraine. D'autre part, le trust, au moins jusqu'à ce que les biens soient définitivement attribués à des tiers, constituerait un outil facile à utiliser pour éluder la règle introduite à cette fin en droit de l'Union.

La thèse selon laquelle le placement formel des biens à un autre nom ne mettrait pas fin à un lien juridiquement pertinent entre le constituant et les biens pourrait également être confirmée par le régime prévu par la directive 2015/849 pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Selon cette directive [voir article 3, point 6,

sous b)], dans le cas des trusts, le constituant est, avec les autres personnes qualifiées qui y sont mentionnées, le « bénéficiaire effectif », c'est-à-dire « la ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une transaction est exécutée [...] ».

Le droit national connaît une disposition analogue, toujours en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme (article 22, paragraphe 5, du décret législatif n° 231/2007, tel que modifié par le décret législatif n° 90/2017).

Bien que les champs d'application objectifs du règlement n° 269/2014 et de la directive 2015/849 soient indubitablement différents, nous sommes d'avis que la logique sous-jacente à l'article 3, point 6, sous b), i), de cette directive pourrait aussi être utilisée à l'appui de la thèse exposée ici aux fins de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 étant donné que, dans les deux cas, la situation envisagée est la même : le constituant du trust est en soi une figure qui, avec les autres figures jouant un rôle important dans la gestion ou pour les finalités du trust (par exemple l'administrateur ou les bénéficiaires), conserve un lien significatif avec les biens apportés sur la gestion desquels il est en mesure d'influer d'une manière ou d'une autre.

On pourrait donc considérer, aux fins des mesures de gel prévues par le règlement n° 269/2014, que le constituant, à tout le moins indirectement, possède les biens [la directive 2015/847, à l'article 3, point 6, sous b), v), envisage la possibilité d'un « contrôle en dernier ressort sur la fiducie/le trust par propriété directe ou indirecte »]. On pourrait donc considérer que la notion d'« appartenance » introduite par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 désigne non seulement le cas d'appartenance formelle ou directe du bien à la personne désignée, mais aussi celui de l'« appartenance substantielle ou indirecte » dans lequel (comme dans le cas du trust) une personne (le constituant), sans posséder directement les biens apportés ni en disposer ou en être le titulaire formel, est objectivement en mesure d'exercer une influence substantielle sur ces biens, soit parce qu'elle est en mesure d'en retrouver aussi la propriété formelle (comme nous l'avons dit, par la dissolution anticipée du trust ou par le refus ou l'impossibilité de procéder à leur dévolution aux bénéficiaires) soit parce que, en constituant le trust et en en confiant la gestion et le contrôle à des personnes jouissant de sa confiance et choisies par elle, cette personne est en mesure d'en orienter à l'avance l'utilisation (et surtout la destination finale).

Même si la question devait recevoir une réponse négative, la Cour estimant au contraire que le critère de rattachement de l'« appartenance » vise sans équivoque la situation du titulaire formel des biens et que l'on ne peut dès lors pas considérer que le bien « appartienne » au constituant, nous envisageons de considérer que le constituant peut néanmoins se voir appliquer le critère de rattachement de l'appartenance à une personne (physique ou morale) qui lui est associée.

Cette interprétation semble être corroborée par la lettre de la disposition, dans la mesure où celle-ci prévoit le gel non seulement des biens appartenant aux personnes physiques ou morales désignées, mais aussi de ceux appartenant à des personnes physiques ou morales (ou entités ou organismes) « qui leur sont associés ». Le complément « qui leur sont associés » pourrait viser des situations, comme celle du cas d'espèce, dans lesquelles le bien, tout en n'étant plus placé au nom de la personne inscrite à l'annexe I, conserve avec cette personne un lien significatif, au moins jusqu'à ce qu'il soit transféré aux bénéficiaires (sortant ainsi de la masse des biens du trust).

Dans le cas du trust, la personne associée serait, de toute évidence, l'administrateur, qui administre les biens apportés dans l'intérêt du constituant. La validité continue du programme inscrit dans l'acte constitutif ne change rien au fait que ce programme a été voulu par le constituant afin de réaliser un intérêt qui lui est propre et que les administrateurs du trust (ou les personnes disposant de pouvoirs significatifs dans son administration) ont été choisis par le constituant ou, en tout état de cause, par des personnes désignées à l'origine par le constituant dans l'acte constitutif.

À titre encore plus subsidiaire, si l'on devait considérer que, en cas de trust, il n'y a pas non plus d'appartenance à une personne associée au constituant inscrit à la liste figurant à l'annexe I, on pourrait également soutenir que le constituant se trouve néanmoins dans une position de « contrôle » sur les biens apportés (ce qui permettrait d'adopter des mesures de gel en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014), en ce qu'il est en mesure d'exercer une influence significative sur les biens concernés. Cette influence pourrait aussi être déduite (outre la possibilité de « retrouver » la propriété des biens) de la structure même du trust (ainsi que de celle du trust en question), dans lequel le constituant désigne les figures importantes pour la gestion et l'administration des biens (l'administrateur et le protecteur) et les bénéficiaires eux-mêmes, sa volonté étant en définitive déterminante quant au régime des biens apportés. Cette éventualité se produirait donc malgré le fait que le constituant n'a pas de pouvoirs de gestion ni de disposition directe sur les biens apportés et malgré son exclusion du cercle des bénéficiaires.

Par ailleurs, dans la jurisprudence de la Cour, la notion de contrôle est considérée comme la « possibilité, conférée par des droits, des contrats ou d'autres moyens, d'exercer une influence déterminante » (arrêt du 4 mars 2020, *Marine Harvest/Commission*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, [point 49]). Dans le cas d'un trust (y compris du trust qui nous occupe), c'est ainsi qu'il y a lieu de considérer- en tant que tel, c'est-à-dire indépendamment de l'existence d'indices amenant à conclure que le constituant exerce, en droit ou en fait, un contrôle sur les biens – le pouvoir de constituer le trust et, dans ce cadre, de nommer les figures-clefs chargées de la gestion et de la surveillance, de déterminer le programme final et de fixer les règles de dévolution des biens.

Sur cette dernière question, selon la juridiction de céans, la situation de contrôle dans laquelle se trouve le constituant n'est pas affectée par le fait que, en vertu de certaines dispositions de l'acte constitutif, pendant la période de validité du trust, pour des causes ordinaires ou extraordinaires, les figures chargées de l'administration du trust peuvent changer, en particulier l'administrateur ou le protecteur, étant donné que les personnes qui seraient éventuellement appelées à les remplacer dans la gestion du trust ou, en tout état de cause, dans l'exercice de rôles significatifs, agiront en vertu de dispositions établies par le constituant dans l'acte constitutif. Le cas échéant, la juridiction de céans prie la Cour de préciser dans quelles conditions on peut considérer que le constituant « contrôle » les biens même en cas de changement ultérieur (par rapport à l'acte constitutif) des figures qui détiennent des pouvoirs d'administration, indépendamment du consentement du constituant et même si celui-ci ne conserve pas de pouvoirs de gestion ou d'utilisation des biens apportés.

5. Les questions d'interprétation posées à la Cour

À la lumière de ce qui précède, la juridiction de céans soulève les questions d'interprétation suivantes.

A) L'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, doit-il être interprété en ce sens qu'une mesure de gel peut aussi être adoptée à l'égard de biens ou ressources apportés à un trust par un constituant mentionné à l'annexe I dudit règlement (personne désignée ou inscrite à la liste), qui doit être considéré comme la personne à laquelle les biens ou les ressources appartiennent ?

B) En cas de réponse négative, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 doit-il être interprété en ce sens qu'une mesure de gel peut aussi être adoptée à l'égard de biens ou ressources apportés à un trust par un constituant mentionné à l'annexe I dudit règlement (personne désignée ou inscrite à la liste), qui doit être considéré comme une personne associée à celle à laquelle les biens ou les ressources appartiennent ?

C) En cas de réponse négative, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014 doit-il être interprété en ce sens qu'une mesure de gel peut aussi être adoptée à l'égard de biens ou ressources apportés à un trust par un constituant mentionné à l'annexe I dudit règlement (personne désignée ou inscrite à la liste), qui doit être considéré comme une personne qui contrôle le bien ou les ressources ?

[OMISSIS] [transmission des documents, sursis à statuer et confirmation de mesures provisoires]

Par ces motifs

Le tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) (deuxième chambre), sans statuer définitivement sur le recours indiqué dans l'introduction :

- soumet à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles indiquées dans les motifs [OMISSIS] [procédure nationale : transmission du dossier, sursis à statuer et occultation de données].

Ainsi jugé à Rome, en chambre du conseil, les 8 février et 14 mars 2023 [OMISSIS]

[OMISSIS] [demande d'omission de données d'identification]

DOCUMENT DE TRAVAIL