Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 17 iunie 2021 [1]

Cauza C-340/20

Bank Sepah
împotriva
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

[cerere de decizie preliminară formulată de Cour de cassation
(Curtea de Casație, Franța)]

„Trimitere preliminară – Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive împotriva Iranului – Regulamentul (CE) nr. 423/2007 – Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor identificate de Consiliul Uniunii Europene că participă la proliferarea nucleară – Noțiunile de «înghețare a fondurilor» și de «înghețare a resurselor economice» – Posibilitate de a aplica o măsură conservatorie cu privire la fonduri și la resurse economice înghețate – Creanță anterioară înghețării fondurilor și străină de programul nuclear și balistic iranian”

I. Introducere

1. Un creditor al unei persoane sau al unei entități vizate de măsuri de înghețare a fondurilor și a resurselor economice puse în aplicare în cadrul politicii externe și de securitate comune a Uniunii Europene poate, fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente, să aplice măsuri conservatorii lipsite de efect atributiv destinate să garanteze recuperarea creanțelor sale, precum o garanție judiciară sau sechestrul asigurător, asupra activelor înghețate?

2. Această chestiune inedită se ridică în cadrul prezentei cauze, care privește interpretarea articolului 1 literele (h) și (j) și a articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 423/2007 al Consiliului din 19 aprilie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului [2], precum și a Regulamentelor (UE) nr. 961/2010 [3] și nr. 267/2012 [4] (denumite în continuare „regulamentele succesive”).

[1] Limba originală: franceza.

[2] JO 2007, L 103, p. 1.

[3] Regulamentul Consiliului din 25 octombrie 2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1).

[4] Regulamentul Consiliului din 23 martie 2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1).

3. Prezenta cerere de decizie preliminară a fost formulată de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) în cadrul unui litigiu între Bank Sepah, o bancă iraniană ale cărei active au făcut obiectul unei măsuri de înghețare a fondurilor și a resurselor economice, pe de o parte, și doi creditori ai acestei bănci, Overseas Financial Limited și Oaktree Finance Limited, pe de altă parte. Aceasta oferă Curții ocazia de a clarifica ulterior domeniul de aplicare al noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”.

II. Cadrul juridic

4. În cadrul măsurilor adoptate pentru a face presiuni asupra Republicii Islamice Iran pentru a pune capăt activităților sale nucleare cu risc de proliferare și dezvoltării vectorilor de transport de arme nucleare, Consiliul Uniunii Europene a pus în aplicare Rezoluția 1737 (2006) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”) din 23 decembrie 2006 – care prevedea înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor și entităților implicate în programul nuclear sau de rachete balistice iranian – prin adoptarea Poziției comune 2007/140/PESC din 27 februarie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului [5].

5. Articolul 5 alineatul (1) din această poziție comună prevedea înghețarea tuturor fondurilor și a resurselor economice care aparțin persoanelor și entităților desemnate în anexa la Rezoluția 1737 (2006) sau desemnate conform rezoluției respective precum și a tuturor fondurilor și a resurselor economice care, în mod direct sau indirect, sunt deținute, controlate sau în proprietatea persoanelor sau entităților menționate. Respectivele persoane și entități erau enumerate în anexa I la poziția comună.

6. Lista care figurează în anexa la Rezoluția 1737 (2006) a fost actualizată prin mai multe rezoluții ulterioare, în special prin Rezoluția 1747 (2007) a Consiliului de Securitate din 24 martie 2007, în urma căreia Consiliul a adoptat Poziția comună 2007/246/PESC [6].

7. În temeiul Poziției comune 2007/140, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 423/2007.

8. Articolul 1 literele (h) și (j) din acest regulament prevede:

„Exclusiv în sensul prezentului regulament:

[…]

(h) «înghețarea fondurilor» înseamnă împiedicarea în orice mod a oricărui flux, transfer, a oricărei modificări, utilizări sau manipulări de fonduri, care ar avea drept consecință o modificare a volumului, valorii, localizării, proprietății, posesiei, naturii, destinației acestora sau o altă modificare care ar putea permite utilizarea acestora, inclusiv administrarea portofoliului;

[…]

[5] JO 2007, L 61, p. 49.

[6] Poziția comună din 23 aprilie 2007 de modificare a Poziției comune 2007/140 (JO 2007, L 106, p. 67).

(j) «înghețarea resurselor economice» înseamnă împiedicarea în orice mod a utilizării resurselor economice pentru obținerea de fonduri, produse sau servicii, inclusiv, dar nu exclusiv prin vânzarea, închirierea sau ipotecarea acestora;"

9. Articolul 7 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Toate fondurile și resursele economice care aparțin, sunt în proprietatea, sunt deținute sau sunt controlate de persoanele, entitățile și organismele enumerate în anexa IV sunt înghețate. […]

[…]

(3) Se interzice punerea la dispoziție de fonduri sau resurse economice, în mod direct sau indirect, persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor enumerate în anexele IV și V sau în beneficiul acestora.

(4) Se interzice participarea voluntară și deliberată la activități care au drept scop sau efect direct sau indirect eludarea măsurilor prevăzute la alineatele (1), (2) și (3)."

10. Potrivit articolului 8 din același regulament:

„Prin derogare de la articolul 7, autoritățile competente din statele membre, menționate pe website-urile din anexa III, pot autoriza deblocarea anumitor fonduri sau resurse economice înghețate, în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) fondurile sau resursele economice fac obiectul unei măsuri judecătorești, administrative sau arbitrale adoptate înainte de data la care persoana, entitatea sau organismul menționate la articolul 7 au fost identificate de Comitetul pentru sancțiuni, de Consiliul de Securitate sau de Consiliu ori al unei hotărâri judecătorești, administrative sau arbitrale pronunțate înainte de acea dată;

[…]"

11. Regulamentul (CE) nr. 441/2007 al Comisiei din 20 aprilie 2007 de modificare a Regulamentului nr. 423/2007[7] a inclus Bank Sepah în lista care figurează în anexa IV la Regulamentul nr. 423/2007.

12. Regulamentul nr. 423/2007 a fost ulterior înlocuit prin Regulamentul nr. 961/2010, căruia i-a succedat Regulamentul nr. 267/2012, care este încă în vigoare. Articolul 1 literele (h) și (i) și articolele 16 și 17 din Regulamentul nr. 961/2010, precum și articolul 1 literele (j) și (k) și articolele 23 și 24 din Regulamentul nr. 267/2012 sunt în esență identice cu articolul 1 literele (h) și (j), precum și cu articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 423/2007. Bank Sepah este inclusă în lista din anexa VII la Regulamentul nr. 961/2010 și în cea din anexa VIII la Regulamentul nr. 267/2012. Din motive de concizie, în continuarea concluziilor noastre vom face trimitere numai la dispozițiile Regulamentului nr. 423/2007, înțelegându-se că aceleași considerații juridice se aplică dispozițiilor corespunzătoare din regulamentele succesive.

[7] JO 2007, L 104, p. 28.

III. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

13. Ca urmare a Rezoluției 1747 (2007) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, pusă în aplicare prin Poziția comună 2007/246 și prin Regulamentul nr. 441/2007, Bank Sepah a fost inclusă în lista entităților implicate în programul nuclear sau de rachete balistice, ale căror active trebuiau înghețate.

14. Prin hotărârea cour d'appel de Paris (Curtea de Apel din Paris, Franța) din 26 aprilie 2007, Bank Sepah a fost obligată la plata către Overseas Financial a contravalorii în euro a sumei de 2 500 000 dolari americani (USD) (aproximativ 2 050 000 euro) și, respectiv, către societatea Oaktree Finance a contravalorii în euro a sumei de 1 500 000 USD (aproximativ 1 230 000 euro), majorate cu dobânda legală de la data pronunțării acestei hotărâri.

15. După obținerea unor plăți parțiale, la 2 decembrie 2011, Overseas Financial și Oaktree Finance au solicitat ministrului economiei să autorizeze, în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 423/2007, deblocarea soldului restant datorat. Întrucât nu au obținut un răspuns din partea ministrului, Overseas Financial și Oaktree Finance au introdus o acțiune în anulare împotriva respingerii implicite a cererii lor. Tribunal administratif de Paris (Tribunalul Administrativ din Paris, Franța) a respins această acțiune pentru motivul că orice deblocare în temeiul articolului 8 din regulamentul menționat trebuia să vizeze o decizie pronunțată înainte de 23 decembrie 2006, data adoptării Rezoluției 1737 (2006), în timp ce obligarea la plată a Bank Sepah intervenise ulterior acestei date.

16. Ținând seama de faptul că, în urma eliminării Bank Sepah de pe lista entităților supuse măsurilor restrictive, intervenită la 23 ianuarie 2016[8], nu mai era necesară nicio autorizare administrativă pentru obținerea plății datorate, la 21 octombrie 2016, cour administrative d'appel de Paris (Curtea Administrativă de Apel din Paris, Franța), care fusese sesizată cu un apel, a constatat lipsa necesității de a se pronunța pe fond[9].

17. La 17 mai 2016, Overseas Financial și Oaktree Finance au obținut decizii de plată împotriva Bank Sepah și ulterior, întrucât nu au primit nicio plată, au obținut, la 5 iulie 2016, popriri și sechestru ale unor drepturi de asociați și ale unor valori mobiliare. Prin hotărârea din 9 ianuarie 2017, instanța de executare a validat aceste sechestre, precum și cuantumul lor, inclusiv dobânzile prevăzute de hotărârea cour d'appel de Paris (Curtea de Apel din Paris) din 26 aprilie 2007. Declarând apel împotriva acestei decizii, Bank Sepah a arătat că nu putea fi obligată la plata dobânzilor, apreciind că a fost plasată în imposibilitatea de a-și plăti datoria de un caz de forță majoră care decurgea din înghețarea activelor sale prin Regulamentul nr. 423/2007, ceea ce ar fi avut drept consecință suspendarea dobânzilor.

18. Prin hotărârea din 8 martie 2018, cour d'appel de Paris (Curtea de Apel din Paris), pe de o parte, a respins apelul declarat de Bank Sepah și, pe de altă parte, a arătat că, în schimb, un termen de prescripție de cinci ani se aplica împrejurărilor în cauză. Astfel, potrivit cour d'appel (Curtea de Apel) menționate, nimic nu ar fi interzis Overseas Financial și Oaktree Finance să inițieze măsuri de executare cu titlu asigurător, care ar fi putut întrerupe prescripția. Întrucât

[8] A se vedea articolul 1 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/74 al Consiliului din 22 ianuarie 2016 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 267/2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO 2016, L 16, p. 6).

[9] În urma unui apel împotriva deciziei tribunal administratif de Paris (Tribunalul Administrativ din Paris) în fața cour administrative d'appel de Paris (Curtea Administrativă de Apel din Paris), această instanță a adresat Curții o întrebare preliminară privind validitatea articolului 17 din Regulamentul nr. 961/2010, formulat în esență în mod identic cu articolul 8 din Regulamentul nr. 423/2007. În urma eliminării Bank Sepah de pe lista entităților supuse măsurilor restrictive, Curtea a dispus nepronunțarea asupra fondului prin Ordonanța din 23 martie 2016, Overseas Financial și Oaktree Finance (C-319/15, nepublicată, EU:C:2016:268).

astfel de măsuri nu au fost luate înainte de obligarea la plată din 17 mai 2016, cour d'appel (Curtea de Apel) respectivă a statuat că dobânzile pe care le puteau pretinde Overseas Financial și Oaktree Finance trebuiau, în consecință, să fie limitate la cele acumulate începând cu 17 mai 2011, și anume cu cinci ani înainte de respectivele decizii de plată.

19. Atât Bank Sepah, cât și Overseas Financial și Oaktree Finance au formulat recurs la instanța de trimitere. În special, Overseas Financial și Oaktree Finance contestă partea din hotărârea atacată privind prescripția de cinci ani în raport cu dobânzile.

20. În ceea ce privește această chestiune, instanța de trimitere apreciază că soluționarea litigiului principal depinde de aspectul dacă Overseas Financial și Oaktree Finance ar fi putut întrerupe prescripția prin aplicarea unei măsuri conservatorii sau de executare silită asupra activelor înghețate ale Bank Sepah.

21. În această privință, instanța de trimitere arată că nici Regulamentul nr. 423/2007, nici regulamentele succesive nu cuprind nicio dispoziție care să interzică în mod expres unui creditor să aplice o măsură conservatorie sau de executare silită asupra bunurilor înghețate ale debitorului său și că, având în vedere definiția noțiunii de „înghețare a fondurilor" cuprinsă în regulamentele menționate, nu se poate exclude ca măsuri care nu intră sub incidența niciuneia dintre interdicțiile prevăzute în aceste regulamente să fie puse în aplicare asupra unor active înghețate. Potrivit instanței respective, se pune întrebarea dacă măsurile conservatorii care nu au un efect atributiv, precum sechestrele asigurătorii și garanțiile judiciare prevăzute de code des procédures civiles d'exécution français (Codul francez privind procedurile civile de executare, denumit în continuare „Codul privind procedurile civile de executare") [10], pot fi aplicate fără autorizare prealabilă asupra unor active înghețate.

22. Instanța de trimitere ridică, în primul rând, problema dacă, în pofida lipsei efectului atributiv, garanțiile judiciare și sechestrele asigurătorii nu au drept consecință o modificare a „destinației" fondurilor care fac obiectul acestora, în sensul definiției înghețării fondurilor conținute în Regulamentul nr. 423/2007 și în regulamentele succesive, și, mai general, dacă nu ar putea să permită o „utilizare" a fondurilor și a resurselor economice care fac obiectul acestora, în sensul regulamentelor menționate.

23. Instanța de trimitere arată că s-ar putea astfel considera că aceste măsuri, care asigură că persoana care le pune în aplicare este plătită cu prioritate prin intermediul bunurilor, al drepturilor și al creanțelor ipotecate, gajate sau sechestrate cu titlu de măsură conservatorie, după deblocarea acestora, sunt de natură să determine un operator economic să încheie contracte cu persoana sau cu entitatea ale cărei active sunt înghețate, ceea ce ar echivala cu utilizarea de către aceasta din urmă a valorii economice a activelor sale calificate drept fonduri sau cu obținerea de fonduri, produse sau servicii datorită valorii economice a activelor sale calificate drept resurse economice.

[10] Potrivit articolului 523 din Codul privind procedurile civile de executare, *sechestrul asigurător* al creanțelor produce efectele unei consemnări prevăzute la articolul 2350 din Codul civil francez, aceasta având ca efect afectarea specială a bunului pus sub sechestru și dreptul de a fi plătit în mod preferențial față de alți creditori dintr-un bun mobil sau dintr-un ansamblu de bunuri mobile corporale, prezente sau viitoare. Instanța de trimitere arată că sechestrele asigurătorii sunt lipsite de efect atributiv în măsura în care bunurile, creanțele și drepturile sechestrate rămân în patrimoniul debitorului. În temeiul articolului 531 din acest cod, se poate constitui o *garanție judiciară* asupra unui imobil (ipotecă), asupra unui fond de comerț sau asupra unor părți sociale și valori mobiliare (gaj); potrivit aceluiași articol, bunurile grevate de o garanție judiciară rămân alienabile. Garanția judiciară presupune că, în cazul cesiunii bunurilor sau drepturilor asupra cărora este constituită, creanța persoanei care a constituit garanția trebuie plătită în mod prioritar prin intermediul prețului cesiunii. Potrivit instanței de trimitere, această măsură conservatorie, la fel ca sechestrul asigurător, nu are efect atributiv în măsura în care nu implică nicio obligație pentru titularul bunurilor sau al drepturilor în cauză de a le ceda și nu afectează dreptul său de a alege persoana căreia i le cedează.

24. În al doilea rând, instanța de trimitere observă că un asemenea risc este însă inexistent în speță, întrucât societățile Overseas Financial și Oaktree Finance încearcă să recupereze o creanță constituită printr-o hotărâre judecătorească ulterioară înghețării fondurilor Bank Sepah și întemeiată pe o cauză care este atât străină de activitățile nucleare sau balistice iraniene, cât și anterioară instituirii acestei înghețări. Potrivit instanței menționate se ridică, așadar, problema dacă posibilitatea de a pune în aplicare, fără autorizare prealabilă, o măsură asupra unor active înghețate este evaluată numai în funcție de natura măsurii în cauză, fără a ține seama de particularitățile speței, sau dacă, dimpotrivă, aceste particularități pot fi luate în considerare.

25. În aceste condiții, Cour de cassation (Curtea de Casație) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 1 literele (h) și (j) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 423/2007], articolul 1 literele (i) și (h) și articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 961/2010], precum și articolul 1 literele (k) și (j) și articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 267/2012] trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării asupra unor active înghețate, fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente, a unei măsuri lipsite de efect atributiv, precum o garanție judiciară sau un sechestru asigurător, prevăzute de Codul francez privind procedurile civile de executare?

2) Împrejurarea că temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana sau entitatea ale cărei active sunt înghețate este străin de activitățile nucleare și balistice iraniene și este anterior [Rezoluției 1737 (2006)] este pertinentă pentru a răspunde la prima întrebare?”

IV. Analiză juridică

A. Cu privire la prima întrebare preliminară

26. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă noțiunile de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, astfel cum sunt prevăzute în Regulamentul nr. 423/2007 și în regulamentele succesive, trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării asupra unor active înghețate, fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente, a unei măsuri lipsite de efect atributiv, precum o garanție judiciară sau un sechestru asigurător în dreptul francez.

27. Părțile care au depus observații în fața Curții au poziții diferite în ceea ce privește răspunsul care trebuie dat la această întrebare. Pe de o parte, guvernul francez, precum și Overseas Financial și Oaktree Finance susțin că o autorizație din partea autorității competente ar fi necesară înainte de a putea aplica asupra activelor înghețate o măsură conservatorie precum cele vizate de instanța de trimitere. Pe de altă parte, Bank Sepah consideră, în schimb, că astfel de măsuri conservatorii pot fi aplicate asupra unor active înghețate fără nicio autorizare prealabilă din partea autorității competente. În ceea ce o privește, Comisia Europeană apreciază că o autorizare prealabilă din partea autorității competente nu este necesară pentru a putea aplica asupra activelor înghețate măsuri conservatorii precum cele vizate de instanța de trimitere, dar că partea care ar intenționa să aplice astfel de măsuri ar fi obligată să informeze această autoritate în prealabil și în mod sistematic.

28. Răspunsul la prima întrebare adresată de instanța de trimitere presupune interpretarea, pentru stabilirea domeniului de aplicare al acestora, a noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, astfel cum sunt definite la articolul 1 literele (h) și (j) din Regulamentul nr. 423/2007 și de dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive. Interpretarea acestor dispoziții trebuie să urmărească să se verifice dacă măsurile conservatorii lipsite de efect atributiv, precum cele avute în vedere de instanța de trimitere, intră în domeniul de aplicare al noțiunilor respective.

29. În această privință amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, la interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să se țină seama nu doar de termenii acesteia, ci, în egală măsură, de contextul său, de obiectivele urmărite de reglementarea din care aceasta face parte și, dacă este cazul, de geneza sa [11].

30. În ceea ce privește interpretarea literală a dispozițiilor în cauză, trebuie să se observe mai întâi că, astfel cum a arătat instanța de trimitere, nici Regulamentul nr. 423/2007, nici regulamentele succesive nu conțin o interdicție expresă de a aplica măsuri conservatorii asupra fondurilor sau resurselor înghețate. Totuși, în aceste regulamente, noțiunile de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice” sunt definite într-un mod deosebit de larg, astfel încât să se imobilizeze la maximum activele persoanelor enumerate la data desemnării lor.

31. Prin urmare, în ceea ce privește, mai întâi, noțiunea de „înghețare a fondurilor”, aceasta vizează „oric[e] flux, transfer, […] oric[e] modific[are], utiliz[are] sau manipul[are] de fonduri, care ar avea drept consecință o modificare a volumului, valorii, localizării, proprietății, posesiei, naturii, destinației acestora sau o altă modificare care ar putea permite utilizarea acestora, inclusiv administrarea portofoliului”.

32. Din această definiție reiese în mod explicit că înghețarea fondurilor nu se opune numai măsurilor susceptibile să modifice întinderea patrimoniului persoanelor și entităților sancționate, ci se opune și unor operațiuni cu privire la aceste fonduri care vin exclusiv să le modifice natura sau destinația. Rezultă astfel că această definiție include în noțiunea de „înghețare a fondurilor” măsuri care nu au efect atributiv, din moment ce nu presupun nici o schimbare a proprietății, nici o schimbare în posesia fondurilor în cauză.

33. În ceea ce privește mijloacele prevăzute pentru prevenirea măsurilor respective, acestea sunt definite în mod extensiv, incluzând „oric[e] flux, transfer, […] oric[e] modific[are], utiliz[are] sau manipul[are]” de fonduri. Utilizarea pronumelui nehotărât „[orice]” este, în opinia noastră, un indicator al intenției legiuitorului Uniunii de a caracteriza într-un mod foarte larg definiția noțiunii de „înghețare a fondurilor”.

34. Rezultă că definiția noțiunii de „înghețare a fondurilor” este redactată astfel încât să includă orice utilizare de fonduri care are drept consecință, printre altele, modificarea destinației acestor fonduri, cu alte cuvinte, afectarea, utilizarea sau finalitatea lor, fără a transfera însă proprietatea sau chiar posesia asupra fondurilor respective. Aceasta vizează, așadar, și măsurile de utilizare a fondurilor lipsite de efect atributiv.

[11] A se vedea în special Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 113, precum și jurisprudența citată).

35. În ceea ce privește, în continuare, noțiunea de „înghețare a resurselor economice”, aceasta este definită, la articolul 1 litera (j) din Regulamentul nr. 423/2007 și de dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive, ca fiind „împiedicarea în orice mod a utilizării resurselor economice pentru obținerea de fonduri, produse sau servicii, inclusiv, dar nu exclusiv prin vânzarea, închirierea sau ipotecarea acestora”.

36. Din însuși modul de redactare a acestei dispoziții reiese că legiuitorul Uniunii a urmărit să definească și noțiunea de „înghețare a resurselor economice” într-un mod destul de larg, ceea ce reiese din utilizare termenilor „în orice mod”.

37. În plus, această definiție conține o listă – furnizată în mod expres cu titlu de exemplu și, așadar, deschisă – a măsurilor care nu pot fi puse în aplicare cu privire la resursele economice; reiese în mod explicit din dispoziția în cauză că „ipotecarea” este una dintre aceste măsuri. Or, așa cum au arătat guvernul francez, precum și Overseas Financial și Oaktree Finance, ipotecarea constituie – în dreptul francez, dar și în dreptul altor state membre [12] – o garanție imobiliară, de natură legală, convențională sau judiciară, care conferă creditorului care beneficiază de ea un drept de preferință însoțit de un drept de suită, dar care nu implică niciun transfer de proprietate sau de posesie asupra imobilului grevat. Este vorba deci despre o măsură lipsită de efect atributiv.

38. Din analiza literală a dispozițiilor în cauză reiese că acestea definesc noțiunile de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice” într-un mod destul de larg pentru a include în aceste noțiuni cea mai largă gamă posibilă de operațiuni economice cu privire la fondurile și la resursele economice care fac obiectul înghețării. Definițiile noțiunilor respective conținute în dispozițiile menționate vizează, în plus, în mod explicit măsuri care nu au efect atributiv.

39. Cerința unei interpretări extensive a noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, care nu exclude din domeniul lor de aplicare măsurile aplicate asupra fondurilor și asupra resurselor economice înghețate care nu au efect atributiv, este de altfel confirmată de analiza contextuală și de obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 423/2007 și de regulamentele succesive.

40. Astfel, din punct de vedere contextual, o asemenea interpretare extensivă este în concordanță cu domeniul de aplicare larg al textului articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 423/2007 și al dispozițiilor corespunzătoare din regulamentele succesive care urmăresc înghețarea tuturor fondurilor și resurselor economice ale persoanelor și entităților în cauză.

41. Aceasta este de asemenea concordantă cu domeniul de aplicare larg recunoscut de Curte noțiunilor, pe de o parte, de „fonduri și resurse economice” [13] și, pe de altă parte, de „punere la dispoziție” [14], în jurisprudența referitoare la punerea în aplicare a măsurilor restrictive adoptate în privința persoanelor fizice și juridice vizate de măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice.

[12] A se vedea articolul 2393 și următoarele din Codul civil francez. A se vedea de asemenea, cu titlu de exemplu, în ceea ce privește dreptul italian, articolul 2808 și următoarele din Codice civile (Codul civil), în ceea ce privește dreptul spaniol, articolul 1874 și următoarele din Código Civil (Codul civil), precum și articolul 104 și următoarele din Ley Hipotecaria (Legea privind ipoteca) și, în ceea ce privește dreptul german, articolul 1113 și următoarele din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil).

[13] Definită la articolul 1 literele (g) și (i) din Regulamentul nr. 423/2007. A se vedea de asemenea articolul 1 literele (f) și (j) din Regulamentul nr. 961/2010 și articolul 1 literele (h) și (l) din Regulamentul nr. 267/2012.

[14] Potrivit articolului 7 alineatul (3) din Regulamentul nr. 423/2007, „[s]e interzice punerea la dispoziție de fonduri sau resurse economice, în mod direct sau indirect, persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor enumerate în anexele IV și V sau în beneficiul acestora”. A se vedea de asemenea articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 961/2010 și articolul 23 alineatul (3) din Regulamentul nr. 267/2012, care conțin o dispoziție echivalentă.

42. Astfel, în ceea ce privește noțiunea de „fonduri și resurse economice”, din jurisprudența constantă a Curții reiese că aceasta prezintă un sens larg care acoperă activele de orice natură, indiferent de modul în care au fost obținute [15].

43. În ceea ce privește expresia „punerea la dispoziție”, din jurisprudența constantă a Curții reiese că aceasta are de asemenea o accepțiune amplă, înglobând orice act a cărui îndeplinire este necesară pentru a permite unei persoane, unui grup sau unei entități care face obiectul unei măsuri de înghețare a fondurilor sau a resurselor economice să obțină efectiv puterea de a dispune pe deplin de fondurile, de alte active financiare sau de resursele economice respective [16].

44. În plus, interpretarea extensivă menționată la punctul 39 de mai sus este necesară având în vedere cerința de a preveni orice eludare explicată la articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul nr. 423/2007 [17].

45. Din punct de vedere teleologic, interpretarea extensivă a noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, vizată la punctul 39 de mai sus, este concordantă cu obiectivele regulamentelor de punere în aplicare a măsurilor restrictive de înghețare a activelor și în mod specific cu scopul urmărit de Regulamentul nr. 423/2007 și de regulamentele succesive, în cadrul măsurilor restrictive adoptate împotriva Iranului.

46. În acest sens, pe de o parte, în general, Curtea a indicat că obiectivul regimului înghețării activelor persoanelor sau entităților bănuite de implicarea în activități vizate de regimul menționat este de a împiedica accesul acestor persoane la resurse economice sau financiare, indiferent de natura lor, pe care acestea le-ar putea utiliza pentru a sprijini activitățile respective [18]. Din această perspectivă, măsurile restrictive trebuie concepute astfel încât să aibă un impact maxim asupra persoanelor al căror comportament se dorește a fi influențat [19].

47. Pe de altă parte, în ceea ce privește în special obiectivele Regulamentului nr. 423/2007 și ale regulamentelor succesive, trebuie arătat că acestea asigură punerea în aplicare a Poziției comune 2007/140, adoptată pentru realizarea în Uniunea Europeană a obiectivelor Rezoluției 1737 (2006), și urmăresc, așadar, punerea în aplicare a acesteia din urmă [20].

[15] A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382, punctul 69), precum și Hotărârea din 17 ianuarie 2019, SH (C-168/17, EU:C:2019:36, punctul 53).

[16] A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 octombrie 2007, Möllendorf și Möllendorf-Niehuus, (C-117/06, EU:C:2007:596, punctele 50 și 51), Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382, punctele 66 și 67), precum și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:874, punctul 40).

[17] Cu privire la această cerință, a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:874, punctul 62, precum și jurisprudența citată).

[18] A se vedea de exemplu în acest sens și prin analogie Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 169), precum și Hotărârea din 29 aprilie 2010, M și alții (C-340/08, EU:C:2010:232, punctul 54).

[19] A se vedea în această privință punctul 6 din Principiile fundamentale privind utilizarea măsurilor restrictive, adoptate de Consiliul Uniunii Europene la 7 iunie 2004, 10198/1/04 (disponibile la adresa următoare: https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/).

[20] A se vedea considerentul (3) al Regulamentului nr. 432/2007, precum și considerentul (4) al Regulamentului nr. 961/2010 și considerentul (25) al Regulamentului nr. 267/2012. Din jurisprudență reiese că, în consecință, trebuie să se țină seama de textul și de obiectul Rezoluției 1737 (2006) la interpretarea regulamentelor menționate. A se vedea prin analogie Hotărârea din 16 noiembrie 2011, Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punctele 102 și 103).

48. Or, rezultă fără echivoc atât din cuprinsul Rezoluției 1737 (2006) a Consiliului de Securitate, cât și din Poziția comună 2007/140 [21] că măsurile restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran au o vocație preventivă, în sensul că urmăresc să prevină dezvoltarea proliferării nucleare făcând presiuni asupra țării respective în scopul de a pune capăt activităților sale ce prezintă un risc de proliferare nucleară [22].

49. Măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice urmăresc astfel să evite ca activul vizat de o măsură de înghețare să poată fi utilizat pentru procurarea de fonduri, de bunuri sau de servicii susceptibile să contribuie la proliferarea nucleară în Iran împotriva căreia militează Rezoluția 1737 (2006), Poziția comună 2007/140 și Regulamentul nr. 423/2007 [23].

50. Pentru a atinge aceste scopuri, este nu doar legitim, ci și indispensabil ca definiția noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice” să aibă o interpretare extensivă, deoarece este vorba despre împiedicarea oricărei utilizări a activelor înghețate care ar permite eludarea regulamentelor în cauză și exploatarea lacunelor sistemului [24].

51. Prin urmare, atât atingerea obiectivului urmărit de Regulamentul nr. 423/2007 și de regulamentele succesive, cât și necesitatea de a asigura efectul util al acestor regulamente în combaterea proliferării nucleare în Iran pledează în favoarea unei interpretări largi a noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, care nu exclude din domeniul de aplicare al acestora măsuri conservatorii lipsite de efect atributiv [25]. Dimpotrivă, o interpretare restrictivă a noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, care permite punerea în aplicare, fără autorizare prealabilă, a unor astfel de măsuri conservatorii neatributive, ar risca să aducă atingere eficacității măsurilor restrictive de înghețare, precum și efectului util al acestora.

52. În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, *in concreto*, dacă măsurile vizate de ea, și anume garanția judiciară și sechestrul asigurător astfel cum sunt prevăzute de dreptul național, fac parte dintre măsurile conservatorii lipsite de efect atributiv care sunt incluse în domeniul de aplicare al noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, așa încât nu pot fi aplicate fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente.

53. În această privință reiese însă din jurisprudență că, în cadrul cooperării judiciare create prin intermediul articolului 267 TFUE, Curtea poate, plecând de la elementele dosarului, să furnizeze instanței naționale elementele de interpretare a dreptului Uniunii care ar putea să îi fie utile în aprecierea efectelor uneia sau alteia dintre dispozițiile acestuia [26]. În aceste condiții, observațiile care urmează ne par pertinente.

54. În primul rând, din considerațiile care precedă reiese că faptul că măsurile conservatorii care fac obiectul prezentei întrebări preliminare nu au efect atributiv nu se opune aplicării noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice” din Regulamentul nr. 423/2007.

[21] A se vedea în special punctele 2 și 12 din Rezoluția 1737 (2006), precum și considerentele (1) și (9) ale Poziției comune 2007/140.

[22] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:874, punctul 44).

[23] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:874, punctul 46).

[24] A se vedea în acest sens punctul 48 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții (C-72/11, EU:C:2011:874, punctul 54).

[26] A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punctul 71).

55. În al doilea rând, din informațiile furnizate de instanța de trimitere pare să reiasă că măsurile conservatorii în discuție determină o modificare a destinației fondurilor pe baza cărora sunt dispuse măsurile conservatorii.

56. Astfel, pe de o parte, după cum a arătat instanța menționată, în dreptul francez, sechestrele asigurătorii presupun afectarea specială a bunurilor puse sub sechestru și dreptul de a fi plătit în mod preferențial față de alți creditori dintr-un bun mobil sau dintr-un ansamblu de bunuri mobile corporale, prezente sau viitoare. Or, așa cum este concepută, această măsură conservatorie pare să stabilească destinația bunurilor puse sub sechestru.

57. Pe de altă parte, instanța de trimitere arată că și garanția judiciară, la fel ca sechestrul asigurător, are ca efect faptul că, în cazul cesiunii bunurilor și a drepturilor asupra cărora este constituită, creanța persoanei care a constituit garanția trebuie să fie plătită cu prioritate prin intermediul prețului cesiunii.

58. Astfel, se poate considera că, întrucât activele care fac obiectul unei garanții judiciare sunt grevate de un drept de preferință, acestea sunt afectate plății creanței garantate. În consecință, considerăm că garanția judiciară implică și o modificare a destinației fondurilor înghețate.

59. În al treilea rând, întrucât sechestrul asigurător și garanția judiciară privind activele înghețate permit creditorului să se asigure că va obține plata din momentul în care vor fi îndeplinite condițiile de eliberare a acestor fonduri sau resurse economice, măsurile menționate ar părea de asemenea de natură să constituie o utilizare a activelor asupra cărora pot fi constituite.

60. Într-adevăr, întrucât aceste măsuri garantează persoanei care le pune în aplicare faptul de a fi plătită cu prioritate odată ce activele au fost eliberate, un operator economic ar putea decide să încheie un contract cu persoana sau cu entitatea ale cărei active sunt înghețate, considerând că posibilitatea de a lua măsuri conservatorii constituie, într-o anumită măsură, o garanție în ceea ce privește plata contractului încheiat cu acea persoană sau entitate.

61. Astfel, asemenea măsuri conservatorii par a fi de natură să permită persoanei sau entității sancționate să exploateze valoarea economică a activelor sale înghețate, ceea ce poate fi considerat o utilizare a fondurilor sale înghețate sau o utilizare a resurselor sale economice înghețate pentru a obține fonduri, produse sau servicii.

62. În al patrulea rând, trebuie arătat că garanțiile judiciare au efecte foarte similare cu cele ale unei ipoteci, în sensul că, la fel ca aceasta, deși nu au un efect atributiv, ele oferă creditorului un drept de a fi plătit cu prioritate asupra prețului de vânzare. Or, după cum s-a arătat la punctul 37 din prezentele concluzii, articolul 1 litera (j) din Regulamentul nr. 423/2007 și dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive menționează ipotecarea unei resurse economice ca una dintre acțiunile interzise în mod expres de înghețarea resurselor respective.

63. În concluzie, din toate considerațiile care precedă reiese că, în opinia noastră, trebuie să se răspundă la prima întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere în sensul că articolul 1 literele (h) și (j) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 423/2007, articolul 1 literele (i) și (h) și articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 961/2010, precum și articolul 1 literele (k) și (j) și articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 267/2012 trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării asupra fondurilor sau a resurselor economice înghețate, fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente, a unor măsuri conservatorii lipsite de efect atributiv. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, *in concreto*, dacă garanția judiciară și sechestrul

asigurător, astfel cum sunt prevăzute de dreptul național, fac parte dintre măsurile conservatorii lipsite de efect atributiv pentru care este necesară o autorizare prealabilă din partea autorității naționale competente.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară

64. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă împrejurarea că temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana sau entitatea ale cărei active sunt înghețate este străin de activitățile nucleare și balistice iraniene și anterior Rezoluției 1737 (2006) este pertinentă pentru a răspunde la prima întrebare preliminară.

65. Instanța de trimitere arată astfel că, deși temeiul creanței în cauză este constituit dintr-o hotărâre judecătorească ulterioară înghețării activelor băncii Sepah, acest temei este în același timp străin de programul nuclear și balistic iranian și anterior instituirii înghețării respective.

66. În această privință trebuie arătat mai întâi că nici articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 423/2007, nici dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive nu stabilesc o distincție, în cazul înghețării fondurilor și a resurselor economice, în funcție de temeiul utilizării activelor înghețate de persoana vizată și în special în funcție de temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana care face obiectul acestor măsuri restrictive.

67. Apoi, definițiile noțiunilor de „înghețare a fondurilor” și de „înghețare a resurselor economice”, prevăzute la articolul 1 literele (h) și (j) din Regulamentul nr. 423/2007 și de dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive, nu disting nici în funcție de temeiul creanței în cauză.

68. În aceste condiții, posibilitatea de a pune în aplicare o măsură asupra activelor înghețate, precum o măsură conservatorie, trebuie, în opinia noastră, să fie apreciată numai în funcție de efectele juridice pe care le produce această măsură, analizate în raport cu textul regulamentelor relevante. În schimb, ea nu poate fi apreciată în funcție de caracteristicile specifice ale creanței pe care măsura menționată urmărește să o protejeze.

69. Astfel, răspunsul la prima întrebare preliminară pe care l-am prezentat la punctele 26-63 din prezentele concluzii decurge din natura și din efectele înghețării fondurilor și a resurselor economice, pe de o parte, și din măsurile conservatorii avute în vedere, pe de altă parte, fără să fi fost pertinente caracteristicile sau natura creanței în discuție în cadrul analizei.

70. În plus, după cum a arătat în mod întemeiat guvernul francez în observațiile sale, aprecierea măsurii avute în vedere nu pentru efectele juridice pe care le produce, ci în raport cu natura sau cu caracteristicile specifice ale creanței pe care măsura menționată urmărește să o protejeze ar risca să fie o sursă de insecuritate majoră pentru actorii economici și pentru autoritățile de control.

71. Astfel, instituțiile depozitare ale conturilor persoanelor și entităților vizate de o măsură de înghețare s-ar putea regăsi în imposibilitatea de a stabili dacă măsura conservatorie care le este adresată este permisă, din moment ce această apreciere ar depinde de natura creanței pe care măsura urmărește să o protejeze și de relațiile dintre solicitant și persoana vizată de înghețarea activelor. O asemenea situație de incertitudine ar putea alimenta un contencios de amploare important în fața instanțelor naționale.

72. Regulamentul nr. 423/2007 și regulamentele succesive au prevăzut de altfel și au detaliat condițiile limitative în care anumite măsuri al căror efect este contrar înghețării activelor – asemenea măsurilor conservatorii – ar putea fi autorizate de autoritățile naționale competente.

73. Articolul 8 și următoarele din Regulamentul nr. 423/2007 și dispozițiile corespunzătoare din regulamentele succesive constituie, așadar, singurele temeiuri juridice care permit autorizarea unei asemenea dezghețări. Derogările care sunt enumerate în mod clar trebuie să fie interpretate în mod strict, în sensul că o persoană care nu se află în niciuna dintre condițiile vizate de aceste dispoziții nu poate pretinde că aplică măsurile care încalcă dispozițiile în materie de înghețare a fondurilor și a resurselor economice.

74. Or, împrejurarea că temeiul creanței care trebuie recuperată este străin de activitățile nucleare și balistice iraniene și anterior Rezoluției 1737 (2006) nu se încadrează în mod vădit printre cele care justifică o derogare de la regimul de înghețare creat prin regulamentele succesive. Rezultă că, în speță, imposibilitatea, din cauza înghețării activelor, de a pune în aplicare măsuri lipsite de efect atributiv, precum garanții judiciare sau sechestre asigurătorii, nu poate depinde de temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana sau entitatea ale cărei active sunt înghețate.

75. Din considerațiile care precedă reiese că, în opinia noastră, trebuie să se răspundă la a doua întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere în sensul că împrejurarea că temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana sau entitatea ale cărei active sunt înghețate este străin de activitățile nucleare și balistice iraniene și anterior Rezoluției 1737 (2006) nu este pertinentă pentru a răspunde la prima întrebare preliminară.

V. Concluzie

76. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) după cum urmează:

1) Articolul 1 literele (h) și (j) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 423/2007 al Consiliului din 19 aprilie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, articolul 1 literele (i) și (h) și articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 961/2010 al Consiliului din 25 octombrie 2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 423/2007, precum și articolul 1 literele (k) și (j) și articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 267/2012 al Consiliului din 23 martie 2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 961/2010 trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării asupra fondurilor sau a resurselor economice înghețate, fără autorizarea prealabilă a autorității naționale competente, a unor măsuri conservatorii lipsite de efect atributiv. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, *in concreto*, dacă garanția judiciară și sechestrul asigurător, astfel cum sunt prevăzute de dreptul național, fac parte dintre măsurile conservatorii lipsite de efect atributiv pentru care este necesară o autorizare prealabilă din partea autorității naționale competente.

2) Împrejurarea că temeiul creanței care trebuie recuperată de la persoana sau entitatea ale cărei active sunt înghețate este străin de activitățile nucleare și balistice iraniene și anterior Rezoluției 1737 (2006) din 23 decembrie 2006 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite nu este pertinentă pentru a răspunde la prima întrebare.