



GUIDE DE BONNE CONDUITE

Relatif à la mise en œuvre des mesures restrictives (sanctions)¹ financières contre des pays tiers², des entités ou des particuliers

¹ Dans ce guide, le terme « sanctions » est utilisé en alternance avec le terme « mesures restrictives ». Pour les besoins de ce guide, ces termes ont la même signification.

² Pays non-membres de l'Union européenne.



Table des matières

1.	Types de mesures restrictives financières.....	6
2.	Liste des principales autorités compétentes en matière de sanctions financières au Luxembourg et des organismes d'autorégulation	6
2.1.	Le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	6
2.2.	Le ministère des Finances	7
2.3.	La Commission de surveillance du secteur financier (« CSSF »)	7
2.4.	Le Commissariat aux Assurances (« CAA »).....	8
2.5.	L'administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (« AED »).....	8
2.6.	L'Institut des réviseurs d'entreprises (« IRE »).....	8
2.7.	L'Ordre des Experts-comptables (« OEC »).....	9
2.8.	Les Ordres des avocats.....	10
2.9.	La Chambre des Notaires	10
2.10.	La Chambre des huissiers de justice	10
3.	Obligation de coopération avec les autorités	11
4.	Valeur et opposabilité des différents actes légaux imposant des sanctions financières	13
4.1.	Résolutions CSNU – Décisions PESC.....	13
4.2.	Règlement (UE).....	13
4.3.	Loi/Règlement grand-ducal	13
4.4.	Pas de rétroactivité	14
5.	Clause de territorialité des Règlements (UE)	14
6.	Différentes versions linguistiques	15
7.	Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et sanctions financières	15
8.	Difficultés techniques et informatiques	16
9.	Voies de recours	16
9.1.	Recours non-contentieux – Demandes de radiation	16
9.2.	Recours contentieux.....	17
9.2.1.	A l'encontre d'un Règlement (UE)	17
9.2.2.	Aide juridictionnelle de l'Union européenne	18
9.2.3.	A l'encontre d'un Règlement grand-ducal.....	18
9.3.	Procédure	19



9.4.	Délai	19
9.5.	Justificatifs/Formulaires.....	19
9.6.	Frais relatifs aux demandes d'autorisation	19
9.7.	Peut-on transmettre une copie de l'autorisation à des tiers ?.....	19
9.8.	Modification et validité d'une autorisation	20
9.9.	Retrait des listes des sanctions financières de la personne et/ou de l'entité pour laquelle l'autorisation a été émise	20
9.10.	Que faire si une autorisation est refusée ?	20
10.	Relations d'affaires et transactions problématiques.....	21
10.1.	Exemples de transactions (potentiellement) problématiques	21
10.2.	« Red flags » qui indiquent le caractère potentiellement problématique d'une transaction (A titre d'exemple seulement)	23
11.	Gel des fonds et des ressources économiques.....	24
11.1.	Fonds, ressources économiques, gel et mise à disposition – Définitions, champ d'application et exemples.....	24
11.2.	Propriété, possession et contrôle	28
11.3.	Personnes morales – Définitions de propriété et de contrôle	30
11.4.	Personnes morales - Typologie	33
11.4.1.	Personne morale désignée et qui possède et/ou contrôle une filiale	33
11.4.2.	Succursale d'une société désignée	33
11.4.3.	Personne morale contrôlée par une personne physique désignée	33
11.4.4.	Joint-venture (Co-entreprise)	33
11.5.	Obligation de geler sans délai les fonds et les ressources économiques.....	33
11.6.	Communication du gel à la personne désignée	34
11.7.	Clause de non recours	34
12.	Limitation de responsabilité	34
12.1.	En cas de conformité des personnes physiques et morales avec les mesures restrictives financières	34
12.2.	En cas de non-conformité des personnes physiques et morales avec les mesures restrictives financières	35
13.	Listes – Bases de données	35
14.	Homonymie	35
15.	Sanctions en cas de violation des mesures restrictives financières	36
16.	Récapitulatif des sites Internet à consulter régulièrement (à titre indicatif)	37



17.	Pays actuellement sous sanctions financières selon les Règlements (UE).....	38
18.	Liste des principaux Comités de sanctions du CSNU.....	38



Observations générales :

- Ce guide contient des recommandations non-exhaustives et de nature générale relatives à la mise en œuvre des sanctions financières.
- Les recommandations reprises dans ce guide n'ont pas d'effet juridiquement contraignant et ne doivent pas être interprétées de façon contraire à la législation nationale et européenne. Le guide ne saurait remplacer l'obligation de consulter les textes en vigueur. Seuls ces derniers font foi.
- Il en découle que le guide ne se substitue pas aux textes en vigueur ni au traitement des demandes individuelles.
- Le ministère des Finances se charge de maintenir le guide à jour et invite les utilisateurs à fournir leurs suggestions par courriel à l'adresse suivante : sanctions@fi.etat.lu
- Les utilisateurs sont également invités à communiquer par courriel toute difficulté qu'ils rencontrent lors de la mise en application d'un régime quelconque de sanctions financières.
- Le guide peut être téléchargé à partir du [site web du ministère des Finances](#), section Sanctions Financières Internationales.
- Ce guide ne concerne pas les mesures restrictives financières imposées dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. En ce qui concerne ces dernières, les utilisateurs sont priés de se référer au guide du ministère des Finances intitulé « Guide de bonne conduite relatif à la mise en œuvre des sanctions financières à l'encontre de certaines personnes, entités, organismes et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme », également disponible sur le [site web du ministère des Finances](#), section Sanctions Financières Internationales
- Il est fortement recommandé de s'abonner au bulletin (*newsletter*) du ministère des Finances afin de recevoir les courriels reprenant les mises à jour en lien avec les sanctions financières. Le lien pour souscrire au bulletin est disponible sur le [site web du ministère des Finances](#).



1. Types de mesures restrictives financières

Le Luxembourg distingue entre trois sources de régimes de mesures restrictives financières applicables au Luxembourg.

Mesures restrictives au niveau de l'ONU : Il s'agit de mesures restrictives mises en place par des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (« Résolutions CSNU ») au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que les pays doivent transposer en droit interne et appliquer. Dans la mesure où le domaine d'actions relève de la compétence de l'Union européenne, la transposition des Résolutions CSNU par l'Union européenne se substitue à la nécessité d'une transposition nationale.

Mesures restrictives au niveau européen : Elles sont un outil de la politique étrangère et de sécurité commune (« PESC ») et prennent la forme d'une décision PESC de l'Union européenne. Lorsque ces décisions engagent une action dans les domaines de compétence de l'Union européenne, elles sont mises en œuvre par un Règlement (UE) du Conseil ou de la Commission. Contrairement aux décisions, qui ne prévoient pas d'obligations directes pour les acteurs, les Règlements (UE) sont directement applicables au Luxembourg et ne nécessitent pas de transposition nationale. Ils entrent normalement en vigueur le jour suivant celui de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Au Luxembourg, la désignation des États, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.³

Mesures restrictives au niveau national : En complément du mécanisme de transposition automatique en droit national des désignations de l'UE et de l'ONU, un Règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays.⁴

2. Liste des principales autorités compétentes en matière de sanctions financières au Luxembourg et des organismes d'autorégulation⁵

2.1. Le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur, et plus particulièrement la **Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales**, est chargé de la **coordination en matière de mise en œuvre des mesures restrictives⁶ internationales** arrêtées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et/ou l'Union européenne. Il œuvre avec les autres autorités nationales responsables à la mise en œuvre des mesures restrictives.

³ Art. 4(2) de la loi du 19 décembre 2020.

⁴ Art. 5 de la loi du 19 décembre 2020.

⁵ Art. 6 de la loi du 19 décembre 2020.

⁶ [Règlement interne du Gouvernement](#).



⇒ **Coordonnées : Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur**

Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales
9, rue du Palais de Justice
L-1841 Luxembourg
Tél : (+352) 247-82300
Fax : (+352) 22 20 48
Courriel : secretariat.d2@mae.etat.lu
Site web : <https://mae.gouvernement.lu/fr.html>

2.2. Le **ministère des Finances** est l'autorité compétente pour toute question liée à la mise en œuvre des sanctions financières. Cette compétence inclut en particulier (a) le traitement des questions relatives à la mise en œuvre des sanctions financières de la part des personnes physiques et morales, entités ou groupes visés ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées d'appliquer ces sanctions; (b) le traitement des questions et contestations relatives aux cas d'homonymie⁷; (c) le traitement des questions et contestations relatives à l'impact involontaire des mesures restrictives financières sur les avoirs; et (d) l'octroi exceptionnel des autorisations dérogatoires aux interdictions et sanctions imposées. Par ailleurs, (e) le ministère des Finances peut informer les personnes physiques et morales obligées d'appliquer les sanctions financières de l'application des interdictions et mesures restrictives financières par le biais de son site internet.⁸

⇒ **Coordonnées : Ministère des Finances**

Direction Affaires multilatérales, Développement et Compliance
3, rue de la Congrégation
L-2931 Luxembourg
Tél : (+352) 247 82656
Fax : (+352) 46 62 12
Courriel : sanctions@fi.etat.lu
Site web : <https://mfin.gouvernement.lu/fr/dossiers/sanctions-financieres.html>

⇒ **Qui peut s'adresser au ministère des Finances ?**

- (i) Toute personne physique ou morale de nationalité luxembourgeoise, qui réside, ou opère sur ou à partir du Luxembourg ou de l'étranger ainsi que leurs conseils⁹; ainsi que
- (ii) Toute personne, physique ou morale de nationalité étrangère ou ne résidant pas au Luxembourg mais dont les avoirs ont été gelés au Luxembourg ainsi que leurs conseils.¹⁰

2.3. La **Commission de surveillance du secteur financier (« CSSF »)** est l'autorité en charge de la surveillance prudentielle des personnes qui relèvent de sa compétence. Sur base de l'article 33, paragraphe 2 du Règlement CSSF 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, tel que modifié, ces personnes doivent tenir informée la CSSF en cas de détection de personnes, entités ou groupes impliqués dans

⁷ Concernant l'homonymie, voir la section « Liste – Bases de données ».

⁸ Art. 6(1) de la loi du 19 décembre 2020.

⁹ Le ministère des Finances peut demander la copie du mandat.

¹⁰ Idem.



une transaction ou une relation d'affaires qui sont visés par des mesures restrictives en matière financière. Ces personnes doivent, entre autres, appliquer les mesures restrictives requises et informer sans délai les autorités compétentes en matière de sanctions financières. La rubrique « Criminalité financière » du site Internet de la CSSF contient les informations utiles en la matière.

⇒ **Coordonnées : Commission de surveillance du secteur financier**

283, route d'Arlon
L-1150 Luxembourg
Tél : (+352) 26 25 1 – 1
Fax : (+352) 26 25 1 – 2601
Courriel : direction@cssf.lu
Site web : www.cssf.lu

- 2.4. Le Commissariat aux Assurances (« CAA »)** est l'autorité en charge de la surveillance des personnes physiques et morales qui relèvent de sa compétence aux fins de la mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière. Conformément aux dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 2 et de l'article 31 du Règlement du CAA n°20/03 du 30 juillet 2020 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, ces personnes doivent, entre autres, appliquer les mesures restrictives en matière financière requises et informer sans délai les autorités compétentes en matière de sanctions financières. Une copie de cette communication est à adresser en même temps au CAA.

⇒ **Coordonnées : Commissariat aux Assurances**

11, rue Robert Stumper
L-2557 Luxembourg
Tél : (+352) 22 69 11 – 1
Fax : (+352) 22 69 10
Courriel : caa@caa.lu
Site web : www.caa.lu

- 2.5. L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (« AED »)** est l'autorité de contrôle en charge de la surveillance et du contrôle de certaines personnes du secteur non-financier en vertu de l'art. 1 de la loi du 10 août 2018¹¹ telle que modifiée.

⇒ **Coordonnées : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

1-3, avenue Guillaume
L-1651 Luxembourg
Tél : (+352) 247-80800
Fax : (+352) 247-90400
Courriel : info@aed.public.lu
Site web : <https://pfi.public.lu/>

- 2.6. L'Institut des réviseurs d'entreprises (« IRE »)** : En application de l'article 6 paragraphes (2) et (5) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en

¹¹ Lien vers la [Loi du 10 août 2018](#).



matière financière, l'IRE est chargé de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence aux fins de la mise en œuvre de la loi susmentionnée. L'IRE a les mêmes pouvoirs que ceux attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. En application de l'article 6 paragraphe (1) de la loi susmentionnée, les personnes relevant de la compétence de l'IRE qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la loi susmentionnée informent le ministre des Finances de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un État, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la loi susmentionnée et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations. Aux fins de cette même loi, le ministre des Finances est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes obligées de les appliquer qui relèvent de la compétence de l'IRE.

⇒ **Coordonnées : Institut des réviseurs d'entreprises**

7, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Adresse postale : B.P. 2056, L-1020 Luxembourg
Tél : (+352) 29 11 39 1
Courriel : contact@ire.lu
Site web : www.ire.lu

- 2.7. L'Ordre des Experts-comptables (« OEC ») :** En application de l'article 6 paragraphe (1) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, les personnes physiques et morales qui relèvent de la compétence de l'OEC et qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la loi susmentionnée, informent le ministre des Finances de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un État, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la loi susmentionnée et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations. Aux fins de cette même loi, le ministre des Finances est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes obligées de les appliquer qui relèvent de la compétence de l'OEC.

En application de l'article 6 paragraphe (2), l'OEC est chargé de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence aux fins de la mise en œuvre de la loi susmentionnée. Cette surveillance est notamment effectuée par un contrôle spécifique du respect de ces obligations professionnelles en matière de LCB/FT. Lors des contrôles et en cas de détection de personnes, entités ou groupes impliqués dans une transaction ou une relation d'affaires visée par des interdictions ou mesures restrictives en matière financière, il est vérifié avec le professionnel que le ministre des Finances en a été informé.

En application de l'article 6 paragraphe (5) de la loi susmentionnée, l'OEC a les mêmes pouvoirs que ceux attribués par les articles 8-2bis, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

La rubrique « LCB/FT » du site Internet de l'OEC contient des informations utiles en la matière.

⇒ **Coordonnées : Ordre des Experts-Comptables**

7, rue Alcide de Gasperi



L-1615 Luxembourg
Tél : (+352) 29 13 33
Courriel : contact@oec.lu
Site web : www.oec.lu

- 2.8. Les Ordres des avocats** institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat sont les organismes d'autorégulation en charge de la surveillance et du contrôle des avocats qui exercent au Luxembourg, tels que définis à l'article 2 (9) d) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les Ordres des avocats sont également dotés de pouvoirs de surveillance et de sanction accrus, en préservant un parallélisme avec la loi du 12 novembre 2004, telle que modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. À ce titre, ils assurent un suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives financières par les avocats et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

⇒ **Coordonnées : Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg**

2A, boulevard Joseph II
L-1840 Luxembourg
Tél : (+352) 46 72 72-1
Fax : (+352) 22 56 46
Courriel : aml@barreau.lu
Site web : <https://www.barreau.lu>

- 2.9. La Chambre des Notaires** est un organisme d'autorégulation au sens de l'article 2 (9) (c) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière. La Chambre des Notaires est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2020 (cf. son article 6 (2)).

⇒ **Coordonnées : Chambre des Notaires du Grand-Duché de Luxembourg**

53, boulevard Joseph II
L-1840 Luxembourg
Tél : (+352) 44 70 21
Fax : (+352) 45 51 40
Courriel : info@notariat.lu
Site web : <http://www.notariat.lu/>

- 2.10.** La **Chambre des huissiers de justice**, visée par le chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, est l'organisme chargé de la surveillance prudentielle des huissiers de justice aux fins de la mise en œuvre des dispositions relatives aux sanctions financières internationales.

⇒ **Coordonnées : Chambre des huissiers de justice**

1, rue Nicolas Simmer
L-2538 Luxembourg
Tél : (+352) 44 13 33 1
Courriel : conseil@huissier.lu
Site web : www.huissier.lu



⇒ **À noter** : À titre de complément d'information, il convient d'indiquer que, bien qu'il ne soit pas compétent en matière de sanctions financières, l'Office du contrôle des exportations, importations et du transit (OCEIT) au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur est l'autorité compétente pour le contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation de biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage de l'assistance technique¹², du courtage et des transferts intangibles de technologie de ces produits et met en œuvre les mesures restrictives édictées par l'Union européenne en matière commerciale relatives à ces biens à l'encontre de certains États, personnes physiques ou morales, entités ou groupes.

⇒ **Coordonnées : Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur – Office du contrôle des exportations, importations et du transit (OCEIT) (anciennement Office des Licences)**

9, rue du Palais de Justice

L-1841 Luxembourg

Tél : (+352) 22 61 62

Courriel : oceit@mae.etat.lu

3. Cellule de renseignement financier (« CRF »)

La CRF est l'autorité nationale qui a pour mission de recevoir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations concernant des faits suspects susceptibles de relever du blanchiment, des infractions sous-jacentes associées ou du financement du terrorisme. Elle a l'autorité et la capacité nécessaires d'exercer librement ses fonctions, y compris celle de décider d'une manière autonome d'analyser, de demander et de disséminer des informations spécifiques aux services et autorités compétents en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.¹³

Le fondement de l'obligation de communiquer sans délai à la CRF toutes les opérations suspectes résulte en particulier de l'article 5, paragraphe (1) (a) de la loi du 12 novembre 2004, telle que modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme : « *Les professionnels, leurs dirigeants et employés sont tenus de coopérer pleinement avec les autorités luxembourgeoises responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et les organismes d'autorégulation, [...] sont tenus d'informer sans délai, de leur propre initiative la cellule de renseignement financier lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'un blanchiment, une infraction sous-jacente associée ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté, notamment en raison de la personne*

¹² **Assistance technique** ⇒ Tout appui technique assuré en liaison notamment avec la réparation, le développement, la fabrication, le montage, les essais, l'entretien ou tout autre service technique, qui peut prendre les formes suivantes : instruction, conseils, formation, transmission des connaissances ou qualifications opérationnelles ou services de conseil. L'assistance technique inclut l'assistance orale. Voir « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », Section III (Libellé type des instruments juridiques), paragraphe 59. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/>.

¹³ Art. 74-1 et suivants de la [loi du 7 mars 1980](#), telle que modifiée, sur l'organisation judiciaire.



concernée, de son évolution, de l'origine des avoirs, de la nature, de la finalité ou des modalités de l'opération. Cette déclaration devra être accompagnée de toutes les informations et pièces qui ont motivé la déclaration. Toutes les opérations suspectes, y compris les tentatives d'opérations suspectes doivent être déclarées, quel que soit leur montant. L'obligation de déclaration des opérations suspectes s'applique sans que les déclarants qualifient l'infraction sous-jacente [...] ».

Il convient de noter que l'obligation de déclaration des opérations suspectes visée au paragraphe (1) a) s'applique depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2022 portant création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière, aussi lorsqu'ils savent, soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que l'infraction du non-respect des mesures restrictives en matière financière prévue à l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière est en cours, a eu lieu, ou a été tentée.

Par ailleurs, conformément à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, la Cellule de renseignement financier peut donner l'instruction de blocage et de ne pas exécuter les opérations en rapport avec la transaction ou avec le client aux professionnels.¹⁴ Suite aux modifications législatives introduites par la Loi du 10 août 2018 afin de porter organisation de la Cellule de renseignement financier, la durée de validité de l'instruction de blocage n'est plus limitée dans le temps. Ce pouvoir ne présuppose pas nécessairement l'existence d'une déclaration d'opération suspecte préalable.¹⁵

⇒ **Coordonnées : Cellule de Renseignement financier (CRF)**

Adresse postale : L-2080 Luxembourg

Tél : (+352) 2473-2447

Courriel : crf@justice.etat.lu

Site web : <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html>

4. Obligation de coopération avec les autorités¹⁶

Les personnes physiques et morales qui doivent appliquer les mesures restrictives financières sont obligées de coopérer avec les autorités nationales responsables de la mise en œuvre de ces mesures. Elles doivent fournir aux autorités nationales compétentes toute information pertinente sur, *inter alia*, les comptes gelés, l'identité des personnes désignées, les crédits éventuels sur ces comptes, les tentatives de contourner le régime des sanctions financières, et les cas d'homonymie.

Les informations transmises aux autorités nationales ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été transmises, à savoir la mise en œuvre effective des mesures

¹⁴ Loi du 12 novembre 2004, article 5. (Obligations de coopération avec « la CRF, » les autorités « et les organismes d'autorégulation »), paragraphe 3bis (« Le paragraphe (l) b) et le paragraphe (3) sont applicables même en l'absence d'une déclaration d'opération suspecte formulée par le professionnel en vertu des paragraphes (l) a) et (l)bis. »)

¹⁵ <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html>

¹⁶ Voir aussi section « Obligation de geler sans délai les fonds et les ressources économiques ».



restrictives financières. Cette mise en œuvre passe également par une coopération soutenue avec les autorités internationales et transnationales telles que la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le SEAE¹⁷, les comités de sanctions compétents des Nations Unies, les autorités compétentes d'autres États membres, les autorités policières, douanières et judiciaires.¹⁸

5. Valeur et opposabilité des différents actes légaux imposant des sanctions financières

5.1. Résolutions CSNU – Décisions PESC

Une Résolution CSNU ou une Décision PESC constitue une norme opposable aux États.

⇒ **À noter :** La désignation des États, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies et la détermination des mesures restrictives en matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste. Cette référence vaut également pour les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.¹⁹

Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'appliquer les mesures restrictives peuvent consulter les Résolutions CSNU sur le site suivant :

<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/resolutions>

Les Décisions PESC sont disponibles sur le site <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr> ainsi que sur le site <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

5.2. Règlement (UE)

Un Règlement (UE) est une norme opposable aux citoyens de l'UE et/ou aux personnes physiques ou morales résidant ou ayant leur siège social en l'UE ou opérant sur ou à partir du territoire de l'UE. Un Règlement (UE) a valeur de loi et est directement applicable dans tous ses éléments dans tout État membre sans nécessité de transposition en droit interne par les autorités nationales.

Les Règlements (UE) applicables en la matière peuvent être consultés sur le site <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>²⁰ ainsi que sur le site <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

5.3. Loi/Règlement grand-ducal

¹⁷ Service européen d'action extérieure (https://www.eeas.europa.eu/_fr).

¹⁸ Voir « Mesures restrictives (sanctions) : Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives » – Section B (Mesures financières restrictives) – IV (Rôle des opérateurs économiques et des citoyens), paragraphe 41 ; V (Utilisation des informations par les autorités compétentes), paragraphes 42 et 43.

¹⁹ Art. 4(2) de la loi du 19 décembre 2020.

²⁰ Voir aussi Section 14. « Listes – Bases de données » pour les listes consolidées des sanctions financières.



Une loi, ainsi qu'un Règlement grand-ducal portant exécution d'une loi, prennent effet après leur publication au Mémorial²¹. Ils sont applicables aux Luxembourgeois, personnes physiques et morales, ainsi qu'à toute autre personne physique et morale opérant sur ou à partir du territoire luxembourgeois.

Les lois et les Règlements grand-ducaux peuvent être consultés sur le site suivant :

<http://legilux.public.lu/>

Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'appliquer les mesures restrictives peuvent consulter [le site web du ministère des Finances](#) ainsi que [le site web de la CSSF](#).

5.4. Absence de rétroactivité

Les Règlements (UE) ainsi que les lois et les Règlements grand-ducaux ne portent pas d'effet rétroactif.

6. Clause de territorialité des Règlements (UE)

Les Règlements (UE) ne devraient s'appliquer que dans des situations où il existe des liens avec l'Union européenne. L'Union européenne n'a pas pour vocation d'adopter des instruments législatifs qui, de par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international. En général, les Règlements (UE) s'appliquent :²²

- Sur le territoire de l'Union européenne, y compris son espace aérien²³.
- À bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre. Il en découle que les personnes physiques et morales, entités ou groupes relevant du Règlement (UE) et contrôlant ou possédant des navires et aéronefs non immatriculés dans l'Union européenne doivent tout mettre en œuvre pour que ces navires et aéronefs appliquent la réglementation de l'UE.
- À tout ressortissant d'un État membre, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union.
- À toute personne morale, toute entité ou tout groupe, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un État membre.
- À toute personne morale, à toute entité ou à tout groupe en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union. Il s'ensuit que toute personne morale, toute entité et tout groupe non européen établis dans un pays non européen doit appliquer les Règlements (UE) pour les opérations réalisées

²¹ En laissant s'écouler quatre journées entières, y compris le jour de la date de publication, à moins qu'il n'ait été fixé un délai plus court ou plus long.

²² Voir aussi « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », Section II-J (Juridiction), paragraphes 51 et 52.

²³ **Territoire de l'Union** ⇒ Le territoire comprend l'ensemble des territoires des États membres auxquels le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union sont applicables, dans les conditions fixées par ceux-ci, y compris leur espace aérien. Ne sont pas compris dans le territoire de l'Union les territoires qui ont été expressément exclus par les États membres et qui figurent à l'annexe y relative aux traités susmentionnés. Il en résulte que ces territoires n'ont pas à appliquer les Règlements de l'UE.



intégralement ou en partie dans l'Union. Une interprétation différente aurait pour conséquence d'importer dans l'UE une transaction interdite aux citoyens de l'UE par le biais d'une entité non européenne.

En revanche, les entités relevant du droit d'un pays hors l'UE et établies hors UE ne sont pas liées par les Règlements UE. Cela étant, si le siège de ces entités est établi dans l'UE et si les entités agissent sur instruction du siège, la responsabilité de ce dernier sera recherchée.

7. Différentes versions linguistiques

La Cour de Justice de l'Union européenne (« CJUE ») considère qu'une version linguistique ne peut servir de base unique à l'interprétation des dispositions légales communautaires ni avoir un caractère prioritaire par rapport aux autres versions.²⁴

L'interprétation des dispositions communautaires doit tenir compte de leur contexte, de leurs objectifs, de l'effet utile recherché et de leurs termes.²⁵

8. Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et sanctions financières

Même s'il existe de nombreuses convergences entre la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (« LBC/FT ») et celle en matière de sanctions financières, il est important de retenir que les législations et les obligations qui en découlent ne sont pas identiques.

En résumé, les dispositions légales relatives à la LBC/FT imposent aux professionnels des obligations d'identification (*know your customer*), de vigilance et d'évaluation du risque de sorte qu'ils puissent s'assurer que les fonds provenant de et/ou reçus par leur clientèle ne sont pas le produit d'une activité criminelle ou qu'ils ne servent pas à un financement du terrorisme/de terroristes.

En revanche, en mettant en œuvre la législation des sanctions financières, les personnes physiques et morales tenues de les appliquer sont appelées à éviter un contournement des sanctions financières qui aurait pour résultat que des fonds ou des ressources économiques soient mis à disposition d'une personne physique ou morale, entité ou groupe désigné.

Il convient de noter que les fonds en question **peuvent** provenir d'une activité entièrement légitime.²⁶

²⁴ CJUE, 5 décembre 1967, Van de Vecht, 19/67, point rec. P 445.

²⁵ CJUE, 21 février 1984, St. Nikolaus Brenneri, 337/82, Rec. P. 1051, point 10, CJUE 17 octobre 1995, Leifer e.a., C-83/94, Rec. P. I-3231, point 22.

²⁶ Si, par contre, il existe un soupçon qu'un blanchiment, une infraction sous-jacente associée ou un financement du terrorisme est en cours, a eu lieu, ou a été tenté, alors il est nécessaire que le professionnel fasse une déclaration de soupçon à la Cellule de renseignement financier. Cela, en plus du gel des fonds et de la communication dudit gel aux autorités compétentes.



Il en découle que la mise en place de systèmes, informatiques ou autres, pour la détection des activités qui pourraient constituer l'infraction de blanchiment d'argent ou de financement de terrorisme, n'est pas toujours suffisante afin d'assurer la détection des violations de la législation relative aux sanctions financières et vice versa. La législation relative aux sanctions financières peut donc créer des obligations supplémentaires aux personnes physiques et morales obligées de les appliquer quant à l'identification des parties aux transactions et au suivi (*monitoring*) desdites transactions.

Dans la même logique, une vérification d'une base de données reprenant – par exemple - des personnes politiquement exposées (*politically exposed persons, PEP*) ne garantit pas la détection de violations éventuelles des mesures restrictives financières.

9. Difficultés techniques et informatiques

L'obligation de la mise en œuvre des sanctions financières reste intacte même en cas de difficultés techniques ou informatiques et ces difficultés ne sauraient justifier une violation des mesures restrictives financières.

Le ministère des Finances recommande que toute difficulté, technique ou informatique, rencontrée lors de la mise en œuvre d'un régime quelconque de sanctions financières lui soit communiquée dans les meilleurs délais afin de permettre aux services concernés auprès des personnes physiques ou morales en question d'évaluer au cas par cas la réponse adéquate à apporter ainsi que d'éventuels changements des procédures ou encore des textes en vigueur qu'il applique.

10. Voies de recours

10.1. Recours non-contentieux – Demandes de radiation

Texte en vigueur	Procédure de radiation	Qui contacter
Règlement (UE) et Décision du Conseil (UE)	✓	Conseil de l'UE Secrétariat général 175, rue de la Loi B-1048 Bruxelles – Belgique Courriel : sanctions@consilium.europa.eu
Résolutions CSNU ²⁷	✓	Point focal chargé de recevoir les demandes de radiation ²⁸ Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité

²⁷ Excepté les Résolutions 1989 (2011), 1267 (1999), 2253 (2015) ; pour ces Résolutions il convient de se référer au « Guide de bonne conduite relatif à la mise en œuvre des sanctions financières à l'encontre de certaines personnes, entités, organismes et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme », également disponible sur le [site web du ministère des Finances](#), section Sanctions Financières Internationales.

²⁸ Créé par la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité, la procédure de radiation ayant par la suite été modifiée par la résolution 2744 (2024).



		<p>Bureau DC2 2034 Organisation des Nations Unies New York, NY 10017 États-Unis d'Amérique Tél. +1 917 367 9448 Fax. +1 917 367 0460 Courriel : delisting@un.org</p> <p>https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/delisting La demande peut être présentée soit par l'intermédiaire du point focal suivant la procédure décrite dans la résolution 2744 (2024), soit par l'intermédiaire de l'État de résidence ou de nationalité du demandeur. *Si une personne est radiée de la liste des sanctions de l'ONU, les modifications pertinentes sont apportées aux actes juridiques correspondants de l'UE.</p>
Règlement Grand-Ducal	✓	<p>Ministère des Finances Direction des Affaires Multilatérales, du développement et de la Compliance 3, Rue de la Congrégation L-2931 Luxembourg Courriel : sanctions@fi.etat.lu</p>

10.2. Recours contentieux

10.2.1. À l'encontre d'un Règlement (UE)

Cour de justice de l'Union européenne

L-2925 Luxembourg

Standard tél : (+352) 4303.1

Fax : (+352) 4303.2600

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7022

La requête en annulation d'un acte imposant des mesures financières restrictives est introduite devant le Tribunal de l'Union européenne (« Tribunal »). Le pourvoi éventuel formé contre un arrêt du Tribunal relève de la compétence de la CJUE.

Il convient de noter que l'annulation par une décision du Tribunal des actes imposant des mesures restrictives n'a pas d'effet immédiat, sauf mention contraire explicite dans le corps du jugement. La validité des mesures restrictives annulées en première instance est maintenue jusqu'à expiration du délai pour former un pourvoi (2 mois et 10 jours à partir de la notification du jugement rendu par le Tribunal). Pendant cette période, les institutions compétentes au sein de l'UE peuvent remédier aux violations constatées par le Tribunal, mais également adopter de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques et morales, entités, ou groupes concernés par l'annulation. Les institutions compétentes de l'UE peuvent également choisir de former un pourvoi devant la CJUE.



Dans ce cas, les mesures restrictives restent valables jusqu'à l'issue du pourvoi. Si les institutions de l'UE ne forment pas de pourvoi et s'il n'est pas remédié aux violations constatées par le Tribunal, la validité des mesures restrictives cesse après la période précitée de 2 mois et 10 jours.²⁹

10.2.2. Aide juridictionnelle de l'Union européenne

Pour assurer un accès effectif à la justice, une aide juridictionnelle peut être accordée pour les procédures devant le Tribunal de l'Union Européenne. Elle couvre, totalement ou en partie, les frais liés à l'assistance et à la représentation en justice devant le Tribunal. Ces frais sont pris en charge par la caisse du Tribunal. Toute personne physique qui, en raison de sa situation économique, est dans l'incapacité totale ou partielle de faire face aux frais en cause a le droit de bénéficier de l'aide judiciaire. La situation économique est évaluée en tenant compte d'éléments objectifs tels que les revenus, le capital détenu et la situation familiale. L'aide judiciaire est refusée si l'action pour laquelle elle est demandée apparaît manifestement irrecevable ou manifestement non fondée.

L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou après l'introduction du recours et la demande est dispensée du ministère d'avocat.

La demande d'aide juridictionnelle doit être accompagnée de tout renseignement et pièce justificative permettant d'évaluer la situation économique du demandeur, tel qu'un certificat d'une autorité nationale compétente justifiant cette situation économique.

Si la demande est présentée antérieurement à l'introduction du recours, le demandeur doit exposer sommairement l'objet du recours envisagé, les faits de l'espèce et l'argumentation au soutien du recours. La demande doit être accompagnée de pièces justificatives à cet égard.

Des informations supplémentaires sont disponibles sur le site suivant :

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7039/fr/

10.2.3. À l'encontre d'un Règlement grand-ducal

La requête en annulation d'un acte imposant des mesures financières restrictives sur base de la réglementation nationale se fait devant le Tribunal administratif. La possibilité est offerte de faire appel du jugement rendu par le Tribunal administratif devant la Cour administrative. « *Le recours n'a pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par le président du tribunal ou par le juge qui le remplace.* »³⁰ Il convient également de noter qu'en principe, « *pendant le délai et l'instance d'appel, il est sursis à l'exécution des jugements ayant annulé ou réformé des décisions attaquées.* »³¹ « *Le délai d'introduction est de trois mois à partir de la publication de l'acte attaqué ou, à défaut de publication, de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.* »³²

²⁹ Voir « Mesures restrictives (Sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section A (Désignation et identification de personnes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives ciblées) III (Retrait d'une liste et radiation), paragraphe 22.

³⁰ Art. 11 (1) de la [loi du 21 juin 1999](#) portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

³¹ Art. 45 de la [loi du 21 juin 1999](#) portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

³² Art. 16 de la [loi du 21 juin 1999](#) portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.



11. Demandes d'autorisation³³ et autres

11.1. Procédure

Conformément à l'article 6 (1) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, « [...] le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1er permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues. »

Toutes les demandes y relatives, y compris les demandes d'autorisation conformément aux dérogations spécifiquement prévues dans les Règlements européens, sont à envoyer par voie de courrier électronique à l'adresse sanctions@fi.etat.lu ou par voie postale au Ministère des Finances, Direction Affaires multilatérales, Développement et Compliance, 3, rue de la Congrégation, L-1352 Luxembourg. Une fois la demande déposée, le ministère des Finances accusera réception du dépôt au demandeur.

⇒ **À noter** : En ce qui concerne les autorisations émises par Office du contrôle des exportations, importations et du transit (OCEIT), davantage d'informations peuvent être obtenues sur le site Internet suivant : <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/marche-international/licences.html>

11.2. Délai

Le ministère des Finances avise les demandes dans les meilleurs délais. Toutefois, le délai de traitement dépend de la complexité de la demande et de l'état du dossier. En cas de dossier incomplet, l'instruction administrative proprement dite ne peut démarrer, de sorte que le dossier restera en suspens jusqu'à ce que toutes les pièces requises soient fournies. En outre, selon la complexité du dossier, des consultations additionnelles au sein des départements sollicités ainsi qu'avec les services de la Commission européenne s'avèrent souvent nécessaires.

11.3. Justificatifs/Formulaires

Pour toute demande d'autorisation concernant le transfert de fonds gelés et/ou toute autre notification, les utilisateurs sont priés d'utiliser les formulaires disponibles sur le [site web du ministère des Finances](#), section Sanctions Financières Internationales.

11.4. Frais relatifs aux demandes d'autorisation

Le traitement des demandes d'autorisation est pris en charge par le ministère des Finances.

11.5. Peut-on transmettre une copie de l'autorisation à des tiers ?

³³ Certaines dispositions légales peuvent prévoir l'obligation de notification préalable et non pas d'autorisation préalable. La procédure décrite dans la section 9 s'applique aussi, mutatis mutandis, aux notifications préalables.



Sans préjudice des règles applicables en matière de confidentialité et de secret professionnel, les demandeurs peuvent transmettre une copie de l'autorisation à des tiers qui ont un lien immédiat avec la transaction. Il convient de consulter le ministère des Finances avant de transmettre le document à des parties sans lien immédiat avec la transaction (par exemple, les administrations des gouvernements étrangers). En cas de doute, il convient également de consulter le ministère des Finances.

11.6. Modification et validité d'une autorisation

Les autorisations sont émises sur base des informations et des documents présentés lors de la demande. Il s'ensuit que les demandeurs sont tenus (a) d'informer le ministère des Finances de tout changement qui risque de modifier les paramètres de l'évaluation sur base de laquelle l'autorisation a été émise et, le cas échéant, (b) de soumettre une nouvelle demande avec tous les documents et informations nécessaires et/ou utiles à l'appui. Si l'autorisation a été émise sur base d'informations qui se révèlent être fausses, l'autorisation devient nulle et non avenue. En cas de changement dans les circonstances sur base desquelles l'autorisation a été émise, le ministère des Finances peut révoquer ou modifier l'autorisation.

11.7. Retrait des listes des sanctions financières de la personne et/ou de l'entité pour laquelle l'autorisation a été émise

En cas de retrait des listes des sanctions financières de la personne et/ou de l'entité pour laquelle l'autorisation a été émise, il n'est plus nécessaire de demander d'autorisation afin de poursuivre la réalisation de transactions impliquant cette personne et/ou entité. L'autorisation devient donc caduque à partir du moment où le dégel devient effectif.³⁴ Il est recommandé de conserver une copie de l'autorisation ainsi que de toute documentation y relative en cas d'inspections ou de questions se rapportant à la période pendant laquelle l'autorisation était encore valable.

11.8. Que faire si une autorisation est refusée ?

Le ministère des Finances fournira les motifs de son refus. En cas de refus, il est strictement interdit au demandeur de procéder à la transaction. Si néanmoins le demandeur souhaite que le ministère des Finances réexamine le dossier, il doit fournir une analyse sur base de nouveaux faits et informations et soumettre tout document pertinent.

11.9. Divers

Il convient d'indiquer au ministère des Finances s'il y a des circonstances d'urgence (par exemple, urgence humanitaire³⁵).

La demande d'autorisation dûment formulée dans le cadre d'un régime particulier de sanctions financières n'exempte pas le demandeur de l'obligation de déclaration ou d'autorisation préalable

³⁴ Voir aussi section « Voies de recours ».

³⁵ Voir « Mesures restrictives (sanctions) - Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), XI (Orientation pour l'examen des demandes de dérogation), paragraphe 91.



éventuellement prévue par d'autres législations, non relatives aux sanctions financières, soit au niveau national soit au niveau européen.

Par ailleurs, la procédure d'autorisation ne dispense pas de recourir aux procédures ordinaires pour déterminer la validité de créances détenues sur une personne ou une entité désignée, et une autorisation ne vaut pas titre.³⁶

Le ministère des Finances luxembourgeois ne traite pas de demandes ou questions relatives aux sanctions financières imposées par d'autres États membres ou des pays tiers ; les demandeurs doivent donc s'adresser aux autorités compétentes de ces autres États membres ou pays tiers.

Finalement, il convient d'indiquer que le fait qu'une entité soit agréée par une autorité luxembourgeoise ou étrangère ne signifie pas qu'elle ne puisse pas faire l'objet de sanctions financières.

12. Relations d'affaires et transactions problématiques

⇒ **À noter** : Il suffit qu'au moins une des parties à la transaction soit listée³⁷ pour que la transaction acquière un caractère problématique, et cela indépendamment du fait qu'il s'agisse du mandataire ou du mandant de la transaction.

12.1. Exemples de transactions (potentiellement) problématiques³⁸

Exemple 1 : Le bénéficiaire a la nationalité d'un pays sous sanctions. Aucune autre des parties de la transaction n'a de liens avec un pays sous sanctions et aucune des parties n'est désignée.

³⁶ Voir « Mesures restrictives (sanctions) - Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), XI (Orientation pour l'examen des demandes de dérogation), paragraphe 86.

³⁷ Le terme « listé(e) » se référant aux personnes, groupes, entités et organismes est utilisé en alternance avec le terme « désigné(e) ». Pour les besoins de ce guide, ces termes ont la même signification.

³⁸ Les tableaux ci-dessus illustrent des exemples d'une relation d'affaires (potentiellement) problématique et ne se substituent aucunement aux provisions légales ni à la nécessité d'évaluer les transactions au cas par cas sur base des informations pertinentes relatives aux parties et/ou aux biens impliqués. En cas de doute, la transaction doit être suspendue et les autorités compétentes doivent être contactées sans délai.



	PARTIES À UNE TRANSACTION ³⁹			
	Bénéficiaire	Donneur d'ordre	Mandataire	Intermédiaire
Lien avec un pays sous sanctions ⁴⁰	Oui	Non	Non	Non
Listé	Non	Non	Non	Non

La transaction est éventuellement problématique.

Le fait qu'une personne relève de par sa nationalité ou résidence d'un pays sous sanctions ne signifie **pas automatiquement** que la transaction envisagée **ne soit pas conforme** aux dispositions légales (Règlements (UE) ou autres).

Ainsi, les personnes physiques et morales tenues d'appliquer les mesures restrictives doivent vérifier si le régime restrictif en place n'exige pas la soumission d'une demande d'autorisation au ministère des Finances préalablement à l'exécution de la transaction en cause.

De plus, les personnes physiques et morales doivent être attentif à ce que la transaction ne soit pas utilisée pour mettre des fonds, des actifs ou des ressources économiques, directement ou indirectement, à disposition d'une personne listée.

En cas de doute sur la conformité de la transaction aux dispositions légales applicables, il convient de contacter **sans délai** le ministère des Finances.

Exemple 2 : Le donneur d'ordre est une personne ayant la **nationalité** d'un pays sous sanctions **et désignée**. Les autres parties de la transaction n'ont pas de liens avec un pays sous sanctions et ne sont pas désignées.

	Bénéficiaire	Donneur d'ordre	Mandataire	Intermédiaire
Lien avec un pays sous sanctions	Non	Oui	Non	Non
Listé	Non	Oui	Non	Non

La transaction est problématique.

Il est impératif de consulter les textes en vigueur et de se conformer aux dispositions légales concernant, notamment, (i) le gel de fonds, actifs et ressources économiques ; (ii) l'interdiction de la mise à disposition, directe ou indirecte ; (iii) la notification dudit gel au ministère des Finances ; et (iv) les obligations de notification et/ou autorisation préalable pour toute mise à disposition envisagée.

³⁹ Les parties à une transaction peuvent varier en fonction du texte réglementaire applicable. Pour ces exemples nous utilisons le type standard (bénéficiaire, donneur d'ordre, mandataire, intermédiaire).

⁴⁰ De par la résidence ou la nationalité.



Exemple 3 : Le bénéficiaire **réside** dans un pays sous sanctions, mais **n'est pas désigné**, alors que le mandataire du bénéficiaire a la **nationalité** du même pays et est une personne **désignée**.

	Bénéficiaire	Donneur d'ordre	Mandataire	Intermédiaire
Lien avec un pays sous sanctions	Oui	Non	Oui	Non
Listé	Non	Non	Oui	Non
La transaction est problématique. Il est impératif de consulter les textes en vigueur et de se conformer aux dispositions légales concernant, notamment, (i) le gel de fonds, actifs et ressources économiques ; (ii) l'interdiction de la mise à disposition, directe ou indirecte ; (iii) la notification dudit gel au ministère des Finances ; et (iv) les obligations de notification et/ou autorisation préalable pour toute mise à disposition envisagée.				

12.2. « Red flags » qui indiquent le caractère potentiellement problématique d'une transaction (à titre d'exemple seulement)

1. La transaction ne correspond pas au profil habituel du client ;
2. La structure est peu transparente (par exemple : nombre important de sociétés intermédiaires sans but économique et/ou commercial apparent ⇒ pourrait-il s'agir de sociétés-écrans ?) ;
3. La transaction est morcelée en plusieurs transactions de montant inférieur au montant à partir duquel une autorisation ou notification préalable est requise ;
4. Le client ne fournit pas d'informations sur le but économique et/ou les parties à la transaction et/ou la documentation y relative (contrats, factures, pièces d'identité etc.) ;
5. Le bénéficiaire reçoit les fonds dans un pays autre que son pays de résidence ;
6. Le donneur d'ordre règle à partir d'un pays autre que son pays de résidence ;
7. Une ou plusieurs parties à la transaction sont listées par un pays tiers ;
8. Le bénéficiaire reçoit les fonds dans un établissement bancaire non situé dans son pays de résidence ;



9. Une ou plusieurs parties à la transaction agissent pour le compte ou sous le contrôle d'une personne listée ;
10. La transaction implique des banques se trouvant dans des pays non-sanctionnés, mais par où transitent des fonds vers des pays sanctionnés.

13. Gel des fonds et des ressources économiques

13.1. Fonds, ressources économiques, gel et mise à disposition – Définitions, champ d'application et exemples

⇒ **À noter : Sauf indications contraires, les définitions reprises ci-dessous réfèrent à une typologie standard. Seuls les textes en vigueur font foi.**

Fonds ⇒ Par « fonds », on entend les actifs financiers et les avantages de toute nature, et notamment, mais non exclusivement :

- a) le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement ;
- b) les dépôts auprès d'institutions financières ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créances ;
- c) les titres de propriété et d'emprunt, tels que les actions, les certificats représentatifs de valeurs mobilières, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les obligations non garanties et, les contrats sur produits dérivés, qu'ils soient négociés en bourse ou fassent l'objet d'un placement privé ;
- d) les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs ;
- e) le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers ;
- f) les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente ;
- g) tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières.⁴¹

Gel de fonds ⇒ Par « gel des fonds », on entend toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, notamment la gestion de portefeuille.⁴²

Ressources économiques ⇒ Par « ressources économiques », on entend les avoirs de quelque nature que ce soit, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services.⁴³

Gel de ressources économiques ⇒ Par « gel des ressources économiques », on entend toute action visant à empêcher leur utilisation pour l'obtention de fonds, de biens ou de services de quelque

⁴¹ « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », Section III (Libellé type des instruments juridiques), paragraphe 60.

⁴² Idem.

⁴³ « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », Section III (Libellé type des instruments juridiques), paragraphe 61.



manière que ce soit, et notamment, mais non exclusivement, leur vente, leur location ou leur mise sous hypothèque.⁴⁴

Entrée en vigueur du gel ⇒ Il revient aux textes en vigueur de préciser si une transaction initiée avant l'entrée en vigueur des sanctions financières peut être continuée. À défaut d'une disposition spécifique, les transactions sont gelées, même si elles ont commencé avant l'entrée en vigueur des sanctions financières. Toute clause contractuelle contraire devient donc caduque.⁴⁵

Mise à disposition de fonds ou de ressources économiques au profit d'une personne listée ⇒ La mise à disposition peut prendre plusieurs formes et est interprétée par la CJUE au sens large. À titre d'exemple, il y a mise à disposition en cas de paiement pour un bien ou un service ; en cas de donation ; en cas de restitution de fonds suite à un arrangement contractuel ; en cas d'échange. Que les ressources économiques soient mises à disposition contre paiement et que ce paiement soit considéré comme adéquat n'est donc pas important.⁴⁶ En cas de doute, le ministère des Finances doit être contacté.

Mise à disposition indirecte de fonds ou des ressources économiques au profit d'une personne listée ⇒ Afin de statuer s'il y a mise à disposition indirecte, il faut tout d'abord établir s'il y a « propriété », « possession » ou « contrôle »⁴⁷. Dans l'affirmative, la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques à une entité ou un groupe non-listé, mais détenu ou contrôlé par une personne ou une entité ou un groupe listé, est considérée in fine comme constituant une mise à disposition à la personne, l'entité ou le groupe listé, quels que soient le nombre des intermédiaires, leur lieu de résidence et nonobstant l'existence d'engagements contractuels juridiquement distincts. Même si l'intermédiaire n'est pas une entité détenue ou contrôlée par des entités ou personnes désignées, il peut néanmoins y avoir mise à disposition indirecte au profit d'une personne listée. De ce fait, un examen au cas par cas s'impose et le ministère des Finances doit être contacté en cas de doute.

Il revient aux personnes physiques et morales obligées d'appliquer les mesures restrictives de fournir les informations qui permettront au cas par cas et sur base d'une approche fondée sur le risque (*risk based approach*) d'établir que les fonds ou les ressources économiques ne seront pas utilisés par et ne bénéficieront pas à la personne listée. Les critères à prendre en considération sont *inter alia* :

- La date et la nature des liens contractuels entre les entités concernées ;
- L'importance du secteur d'activité de l'entité non-listée pour l'entité ou la personne listée ; les caractéristiques des fonds ou ressources économiques mis à disposition, leur utilisation

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) III (Champ d'application des mesures financières restrictives), point 33.

⁴⁶ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) VII (Ressources économiques), point 59.

⁴⁷ Voir la section « Propriété, possession et contrôle ».



possible par l'entité ou la personne listée et l'aisance de leur transfert à l'entité ou la personne listée⁴⁸.

Exemples de gel⁴⁹ ⇒ (1) Le débit des comptes gelés est interdit ; (2) Le crédit (intérêts inclus) des comptes gelés n'est pas interdit, mais les montants y relatifs sont gelés aussi ; (3) Les virements sont stoppés à l'endroit où ils sont localisés au moment où ils sont identifiés ; (4) Les chèques en crédit sont portés sur le compte et gelés ; (5) Les chèques de débit sont suspendus et seront autorisés ou pas ; (6) Les cartes de retrait ou de paiement sont désactivées ; (7) Les compensations (aussi le *set-off*) ne sont pas opérées⁵⁰ ; (8) Les achats et les ventes sont arrêtés ; (9) Les biens ne sont pas mis à disposition de la personne listée nonobstant une obligation contractuelle existante⁵¹ ; (10) Les prêts ou les crédits par caisse, y compris ceux en cours et non encore entièrement déboursés, ne sont plus accordés ni décaissés.

Gel et clôture des comptes ⇒ Il convient de préciser que le gel de comptes bancaires n'impose pas la clôture desdits comptes. Quoiqu'il en soit, la clôture des comptes gelés est soumise à une autorisation préalable. Il convient d'examiner s'il n'est néanmoins pas préférable que les comptes ne soient pas clôturés, et cela pour deux raisons : (a) éviter l'exclusion économique de la personne ou de l'entité désignée et (b) permettre aux autorités compétentes de continuer de surveiller les finances de cette personne ou entité.

Transfert de droits ⇒ Les créanciers (non-désignés) d'une personne ou d'une entité désignée peuvent transférer leurs créances financières sur cette personne ou entité à toute personne non-désignée. En revanche, le transfert par une personne, entité ou groupe désigné de ses créances à une autre personne nécessite une autorisation préalable.⁵²

Proportionnalité et droits fondamentaux ⇒ La mise en œuvre du gel se fait dans le respect des principes de proportionnalité et des droits fondamentaux de la personne.⁵³ Les mesures de gel ne sont pas des mesures punitives.⁵⁴ Il s'ensuit que les traitements inhumains ou dégradants ne peuvent pas

⁴⁸ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section VIII (Propriété et contrôle), points 68-70.

⁴⁹ À titre indicatif seulement. En cas de provisions contraires ou d'exceptions dans les textes en vigueur (par exemple, transactions soumises seulement à une notification préalable et non pas à une autorisation ; transactions permises parce qu'elles se réalisent en exécution de certains contrats antérieurs à une date définie dans les textes en vigueur etc.), seuls les textes en vigueur font foi.

⁵⁰ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) VI (Fonds), point 47.

⁵¹ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) III (Champ d'application des mesures financières restrictives), point 33.

⁵² Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) VI (Fonds), point 46.

⁵³ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section X (Dérogations), point 80.

⁵⁴ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section III (Champ d'application des mesures financières



s'appliquer sous prétexte ou à cause du gel. À défaut de règles précises dans les textes en vigueur qu'il convient d'appliquer, les personnes physiques ou morales qui, de bonne foi et en urgence, n'ont pas pu respecter les mesures de gel afin d'éviter un traitement inhumain ou dégradant doivent le signaler sans délai au ministère des Finances.

Dépenses de base ⇒ Peuvent être définies comme dépenses de base les dépenses nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes physiques ou morales, des entités ou des groupes désignés, et notamment celles consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat des médicaments et au paiement de frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs.⁵⁵ Le ministère des Finances évaluera chaque demande au cas par cas afin d'établir s'il s'agit de dépenses de base.

Dépenses non-nécessaires ⇒ Toute dépense non-nécessaire (par ex. plusieurs abonnements pour un même objet, dépenses de luxe, voyages non-nécessaires etc.) est soumise au régime de l'autorisation préalable et examinée au cas par cas.

Frais liés à la défense réelle et effective d'une personne désignée ⇒ Les mesures restrictives financières ne remettent pas en cause le droit à une défense réelle et effective. Les Règlements (UE) contiennent des provisions spécifiques de dégel de fonds pour le règlement d'honoraires d'un montant raisonnable et le remboursement de dépenses engagées, liés à la prestation de services juridiques. Il en découle que le déblocage de sommes forfaitaires ou non-justifiées n'est pas autorisé. Afin de permettre au ministère des Finances d'établir s'il y a lieu de débloquent les fonds, il convient de présenter les documents suivants :

- Copie du mandat donné par le client ;
- Copie des pièces rendues publiques ;
- En cas de demande de remboursement : copies des factures réglées ;
- Sinon, résumé du temps passé et des frais y relatifs (*time sheets*) ;
- Copie des billets d'avions, des frais d'hôtel et d'autres documents similaires ; Copie de tout autre document utile.

Utilisation personnelle des ressources économiques ⇒ Il s'ensuit que l'utilisation personnelle des ressources économiques (par exemple, la personne désignée vit dans sa propre maison ou conduit sa propre voiture) n'est pas prohibée. En résumé, les actifs qui conviennent seulement à l'utilisation ou à la consommation personnelle et ne peuvent pas être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services ne tombent pas dans le champ de définition des « ressources économiques ». Aucune autorisation n'est donc requise afin de les mettre à disposition de la personne désignée. Dans cet esprit, les Règlements UE n'interdisent pas la fourniture de services d'utilité publique au niveau national, telle que la distribution de gaz, d'électricité, d'eau et la fourniture de lignes téléphoniques,

restrictives), point 32. Voir aussi « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », Sections D et E ainsi qu'Annexe I.

⁵⁵ Voir « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », point 83 (libellé type 1.a)) Les Règlements (UE) ainsi que les Résolutions CSNU prévoient aussi des exemptions similaires. Voir <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information>.



ces services étant destinés à la consommation et ne pouvant donc être transférés.⁵⁶ En revanche, si l'utilisation des ressources économiques constitue une activité économique qui pourrait avoir pour conséquence l'accès par la personne désignée à des fonds, biens et services (par exemple, la personne désignée loue son appartement ou sa voiture), une autorisation préalable est requise.⁵⁷

Droit à travailler ⇒ Les mesures restrictives financières n'affectent pas le droit de la personne désignée à travailler. Néanmoins, pour les paiements de salaire une autorisation préalable est requise. En principe, les paiements devront se faire sur un compte gelé et, en cas de paiement en espèces, une autorisation préalable est requise. Des retenues au titre de la sécurité sociale et de l'impôt peuvent être autorisées dans le cadre de la dérogation pour les dépenses de base (voir ci-dessus). Une autorisation préalable est requise aussi pour le paiement des prestations sociales (par exemple, allocations de chômage).⁵⁸

Entité désignée ⇒ Si une entité est désignée, son existence en tant que telle n'est pas prohibée. Il faut prendre en considération que le gel aura un impact sur les opérations ainsi que sur les employés, les créanciers et d'autres parties qui souvent n'ont aucune implication dans les motifs qui ont causé le gel. Les transactions avec une entité désignée impliquent la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques, et nécessitent donc une autorisation préalable. L'entité peut opérer sans restriction seulement après son retrait de la liste des entités désignées.⁵⁹

13.2. Propriété, possession et contrôle

Le gel n'est pas synonyme de confiscation ni de transfert de propriété ni de saisie.⁶⁰

Il est possible que les fonds et ressources économiques appartiennent aussi à des personnes qui ne sont pas désignées. Il convient donc d'examiner les notions de « propriété », de « possession » et de « contrôle ». Lors de l'examen d'une demande d'autorisation, il est évalué au cas par cas dans quelle mesure les conditions de propriété, de possession et de contrôle sont réalisées.

Propriété ⇒ Droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose d'une manière exclusive sous les seules restrictions établies par la loi.

⁵⁶ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) VII (Ressources économiques), paragraphe 61.

⁵⁷ Voir « Mesures restrictives (sanctions) - Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) VII (Ressources économiques), paragraphes 53-55.

⁵⁸ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) X (Dérogations), point 81.

⁵⁹ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section IX (Entités juridiques désignées), points 77-79.

⁶⁰ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives) II (Gel administratif et judiciaire, saisie et confiscation), paragraphe 28 ; Section III (Champ d'application de mesures financières restrictives), point 32 ; Section VI (Fonds), paragraphes 44 et 48.



En cas de **copropriété** impliquant des personnes désignées et non-désignées, le bien doit être gelé. Il appartient à la personne non-désignée de demander les autorisations nécessaires pour pouvoir utiliser le bien gelé et/ou de partager la propriété commune avec la personne désignée de sorte que la part revenant à la personne non-désignée puisse être dégelée. La propriété commune des fonds ne fait pas disparaître l'obligation de la personne non-désignée de demander une autorisation préalable, même si les Règlements EU ne prévoient pas le gel des biens des tiers en tant que tels.⁶¹

Possession ⇒ Maîtrise de fait sur une chose, indépendamment de la question de savoir qui en est le propriétaire. Il se peut que la personne qui possède le bien n'en soit pas le propriétaire. Si le détenteur est une personne désignée, il faut geler le bien au moment où la mesure restrictive intervient, même si le détenteur du bien n'en est pas le propriétaire.

Contrôle ⇒ Le contrôle est une notion de droit ou se déduit des faits. Il y a contrôle si (a) une norme l'établit, que le contrôle soit effectivement réalisé ou pas, et si (b) en pratique une personne a le pouvoir de jouir de tout ou partie des caractéristiques de la propriété⁶². Dans les deux cas, le bien doit être gelé lorsque la mesure restrictive intervient.

Les termes « détenir ou contrôler » doivent être interprétés comme englobant toutes les situations dans lesquelles une personne ou une entité désignée qui n'est pas titulaire d'un titre de propriété peut disposer légalement de fonds ou de ressources économiques qu'elle ne possède pas ou les transférer, sans l'accord préalable du propriétaire légal.⁶³

Les personnes détenant ou contrôlant des fonds ou des ressources économiques qui appartiennent à une personne ou entité désignée ne sont pas obligées de restituer ces ressources économiques à leur propriétaire ni d'obtenir une autorisation pour continuer à détenir ou contrôler ces ressources. Néanmoins, s'agissant des ressources économiques gelées, tout nouvel arrangement contractuel concernant leur utilisation ou leur manipulation nécessite une autorisation préalable.⁶⁴

⁶¹ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), III (Champ d'application des mesures financières restrictives), paragraphes 35 et 36 ; Section VI (Fonds), paragraphe 45 ; Section VII (Ressources économiques), paragraphe 56.

⁶² Il y a par exemple contrôle sans propriété quand la personne désignée a le pouvoir de représenter une autre personne, non-désignée, et de transférer des fonds même si la personne désignée n'en est pas le propriétaire. Il en va de même, quand une personne désignée est le tuteur légal d'une personne mineure et de ce fait, a pouvoir sur les comptes bancaires de la personne mineure non-désignée qui est le propriétaire légal des comptes. Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), III (Champ d'application des mesures financières restrictives), paragraphe 34.

⁶³ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), III (Champ d'application des mesures financières restrictives), paragraphe 34.

⁶⁴ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VI (Fonds), paragraphe 44 et VII (Ressources économiques), paragraphe 60.



Aperçu

	Bien entre les mains du propriétaire (=personne désignée)	Bien détenu ou contrôlé par une autre personne (=personne non-désignée) qui n'est pas le propriétaire.	Bien en copropriété (Les propriétaires ne sont pas tous désignés)
Gel ou pas du bien ? * Bien = Fonds ou ressources économiques	Le bien doit être gelé.	Le bien doit être gelé. * Pas d'autorisation préalable nécessaire pour continuer à détenir ou contrôler les ressources économiques.	Le bien doit être gelé. Pour l'utilisation de la part de la propriété qui leur revient, les propriétaires qui ne sont pas des personnes désignées doivent demander une autorisation préalable ou mettre fin à la copropriété sur le bien.

Remise d'un bien gelé ou remise d'un bien à une personne désignée ⇒ Compte tenu des variantes possibles (propriété, possession, contrôle), on peut considérer que la remise d'un bien gelé ou la remise d'un bien à une personne désignée intervient dès que la personne devient propriétaire du bien ou possède le bien ou contrôle le bien.

Il y a donc lieu d'évaluer la situation et la réaction adéquate au cas par cas avec l'aide du ministère des Finances.

13.3. Personnes morales – Définitions de propriété et de contrôle

Détenir une personne morale, un groupe ou une entité ⇒ être en possession de 50 % ou plus des droits de propriété d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité ou détenir une participation majoritaire en son sein.⁶⁵

Contrôler une personne morale, un groupe ou une entité⁶⁶ ⇒ **(a)** avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de gestion ou de surveillance de la personne morale, du groupe ou de l'entité concernée; **(b)** avoir nommé, uniquement sur la base des résultats de l'exercice de son droit de vote, la majorité des membres des organes d'administration, de gestion ou de surveillance d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité qui ont été en fonction au cours de l'exercice actuel et de l'exercice précédent; **(c)** contrôler seul, sur la base d'un accord conclu avec les autres actionnaires ou membres d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou des membres au sein de cette personne morale, de ce groupe ou de cette entité; **(d)** avoir le droit d'exercer une influence dominante sur une personne morale, un groupe ou une entité sur la base d'un accord conclu avec cette personne morale, ce groupe ou cette entité, ou sur la base d'une disposition prévue dans ses statuts, lorsque la législation applicable le permet; **(e)** avoir le pouvoir d'exercer le droit d'exercer une influence dominante visé au

⁶⁵ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Propriété et contrôle), paragraphe 62.

⁶⁶ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Propriété et contrôle), paragraphes 64 et 67.



point d) ci-dessus sans détenir ce droit⁶⁷; **(f)** avoir le droit d'utiliser tout ou partie des actifs d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité; **(g)** gérer les activités d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité sur une base unifiée, en publiant des comptes consolidés; **(h)** partager conjointement et solidairement les obligations financières d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité ou les garantir.

Si une des conditions précitées est remplie, il est considéré qu'il y a contrôle, sauf si le contraire peut être démontré au cas par cas.⁶⁸ Le fait qu'il est satisfait aux critères susmentionnés de propriété ou de contrôle peut être contesté également au cas par cas.⁶⁹

Les exemples suivants décrivent des circonstances pouvant laisser supposer qu'une personne ou une entité désignée exerce un contrôle sur une entité non désignée. Ces exemples ne sont pas exhaustifs et ne constituent que des orientations fournies à titre indicatif :

- a) Participation majoritaire : une personne désignée est le principal actionnaire d'une société par rapport aux autres actionnaires. Par exemple, la personne désignée possède 40 % des parts, tandis que les autres actionnaires en possèdent chacun 10 %. Dans une telle situation, il peut s'avérer nécessaire d'analyser de manière plus approfondie si la personne désignée remplit l'un des critères de contrôle susmentionnés (par exemple, le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil d'administration).
- b) Option de rachat : un rachat d'entreprise par les cadres a eu lieu, permettant au précédent propriétaire désigné de racheter la société à des conditions favorables. En particulier lorsque ces conditions peuvent être facilement invoquées, cela peut justifier une analyse plus approfondie pour déterminer si le précédent propriétaire désigné exerce le contrôle.
- c) Transfert de parts à un moment proche de la désignation : le transfert d'un nombre significatif de parts dans l'entité non désignée à un nouveau propriétaire peu de temps avant ou après (si les règlements pertinents du Conseil l'autorisent) qu'une personne a été désignée peut également laisser supposer que la personne désignée conserve le contrôle et amener à déclencher une enquête plus approfondie concernant l'influence du propriétaire précédent sur le nouveau propriétaire. Un nombre « significatif » de parts ne signifie pas uniquement un grand nombre de parts, mais également un nombre plus restreint pouvant par exemple conduire le vendeur inscrit sur une liste à passer sous le seuil de propriété.
- d) Recours à des prête-noms :
 - Un nouveau propriétaire est étroitement lié au précédent propriétaire désigné, par exemple un membre de la famille ou un ancien salarié/partenaire commercial, et le prix de vente était le cas échéant trop bas ou inhabituel pour une autre raison.
 - L'entité dispose d'un conseiller (ou d'un conseil consultatif) détenant le pouvoir de décision finale concernant les activités de l'entité, même si cela ne ressort pas clairement de son titre ou de sa fonction.
 - Il existe un accord écrit d'où il ressort clairement qu'un non-actionnaire ou un actionnaire minoritaire est habilité à décider seul des activités de l'entité.

⁶⁷ Par exemple au moyen d'une société-écran. Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphes 64 et 67.

⁶⁸ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 65.

⁶⁹ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 66.



- Les décisions des personnes qui sont censées être responsables d'une entité sont prises par des personnes désignées.
- e) Recours à des fiducies, des sociétés-écrans et des sociétés à responsabilité limitée :
 - Une entité fait partie d'une structure d'entreprise inutilement complexe, associant potentiellement des entités telles que des sociétés-écrans, des sociétés à responsabilité limitée et/ou des fiducies liées à une personne désignée. Certaines de ces entités ont été créées ou ont changé d'identité peu de temps avant ou après (si les règlements pertinents du Conseil le permettent) l'adoption du régime de sanctions ou la désignation de la personne, et/ou n'exercent aucune activité commerciale crédible.
 - Une ou plusieurs fiducies sont utilisées comme destinataires des actifs d'une entité que possède ou contrôle une personne désignée. La gestion des fiducies fait intervenir des professionnels de la juridiction dans laquelle les fiducies ont été constituées.⁷⁰

Il est rappelé que la personne morale détenue ou contrôlée par une personne ou entité désignée ne figurera pas nécessairement dans la liste des personnes ou entités désignées. Les personnes physiques et morales obligées d'appliquer les mesures restrictives sont donc invités à demander toute information et document pertinent leur permettant d'établir qui est le propriétaire de et/ou qui contrôle effectivement une personne morale. Lorsque la personne physique ou morale est informée qu'une entité non-désignée est la propriété d'une personne ou d'une entité désignée ou relève du contrôle de celle-ci, il doit informer le ministère des Finances ainsi que, directement ou par l'intermédiaire des autorités compétentes, la Commission européenne.⁷¹

13.4. Agir pour le compte ou selon les instructions

La notion d' « agir pour le compte ou selon les instructions » d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un organisme est également pertinente et il y est fait explicitement référence dans le contexte de plusieurs interdictions dans le cadre des sanctions. À cet égard, si la notion est distincte de celles de propriété et de contrôle, ses effets peuvent être mis sur un pied d'égalité, mais la première relation devrait être définie comme telle.

Les critères à prendre en considération pourraient inclure, entre autres :

- a) la structure précise de la propriété/du contrôle, y compris les liens entre les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes ;
- b) la nature et l'objet de la transaction, ainsi que les obligations commerciales déclarées de la personne morale, de l'entité ou de l'organisme ;
- c) les cas antérieurs d'action pour le compte ou selon les instructions de la personne physique ou morale, de l'entité ou de l'organisme figurant sur la liste ;
- d) la divulgation par des tiers à partir de sources crédibles, fiables et indépendantes et/ou d'éléments factuels indiquant que des instructions ont été données par la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme.⁷²

⁷⁰ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 67.

⁷¹ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 75.

⁷² Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphes 71 et 72.



13.5. Personnes morales - Typologie

13.5.1. Personne morale désignée et qui possède et/ou contrôle une filiale

La participation étant en soi un avoir, la personne listée ne saurait revendre sa participation pour en tirer un revenu. Aucun bénéfice ne saurait lui être versé non plus (par exemple, des dividendes). En revanche, le gel est sans effet sur les droits de vote et les conventions juridiques en général. La filiale non désignée ne saurait toutefois continuer à exercer une activité normalement dans la mesure où cette activité peut constituer une mise à disposition indirecte au profit de la société mère désignée. Il y a donc lieu de placer sous vigilance renforcée les relations menées avec la filiale et statuer au cas par cas avec l'aide du ministère des Finances.

13.5.2. Succursale d'une société désignée

Une succursale est un siège d'exploitation sans personnalité morale distincte de la société mère désignée ; il s'ensuit que le gel s'opère également à l'égard des avoirs des succursales.⁷³

13.5.3. Personne morale contrôlée par une personne physique désignée

La personne morale étant en soi un avoir, elle doit être gelée.

13.5.4. Joint-venture (co-entreprise)

Il est nécessaire de se référer tout d'abord au texte instituant des mesures restrictives financières. Si ce texte ne contient pas de provisions spécifiques aux *joint-ventures*, il convient de se référer au pacte qui a institué la co-entreprise afin d'établir au cas par cas si l'activité de celle-ci bénéficie à une personne listée (soit au jour le jour, soit ponctuellement, par exemple lors du versement des dividendes). Le ministère des Finances statuera au cas par cas selon le contenu précis du dossier.

13.6. Obligation de geler sans délai les fonds et les ressources économiques

Dès que les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives se rendent compte que la personne est listée, il faut geler sans délai les fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés⁷⁴ par cette personne. Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives doivent aussi informer sans délai le ministère des Finances du gel et transmettre toute information pertinente. Le ministère des Finances invitera la personne physique ou morale à apporter toute information et clarification supplémentaire pouvant aider le ministère des Finances à statuer sur les suites à apporter à l'opération bloquée.

La mise à disposition de fonds et/ou de ressources économiques à des personnes désignées – directement ou indirectement – est interdite. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et

⁷³ Art. 3 de la loi du 19 décembre 2020.

⁷⁴ Voir « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 62.



mesures restrictives imposées si les résolutions et actes établissant de telles interdictions permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.⁷⁵

13.7. Communication du gel à la personne désignée

Il est conseillé aux personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives d'indiquer à la personne désignée (a) qu'elle figure sur la liste des sanctions financières et (b) qu'elle peut solliciter l'autorisation exceptionnelle d'une transaction auprès du ministère des Finances à condition que les textes en vigueur le permettent et en conformité avec les conditions de ceux-ci. Il est cependant strictement interdit (d'essayer) de contourner ou de faciliter le contournement des mesures restrictives financières d'une manière quelconque.

13.8. Clause de non-recours

Les Règlements (UE) peuvent prévoir une clause de non-recours visant à empêcher de faire droit aux demandes de prorogation ou aux appels en paiement de garantie/contre-garantie et protéger les personnes physiques et morales européennes dont les garanties/contre-garanties sont appelées en raison d'une interruption du contrat par le fait des sanctions.⁷⁶ Il revient aux personnes physiques et morales d'évaluer s'il est judicieux d'appliquer cette clause dans la mesure où elle n'entraîne qu'une suspension temporaire des obligations contractuelles. En tout état de cause, cette clause ne saurait être invoquée pour dénoncer les garanties/contre-garanties ou refuser de les exécuter, en l'absence d'opération interrompue par les sanctions.

14. Limitation de responsabilité

14.1. En cas de conformité des personnes physiques et morales avec les mesures restrictives financières

Lorsque la désignation est faite au niveau européen (UE), le gel des fonds et des ressources économiques ou le refus d'en autoriser la mise à disposition, pour autant qu'ils soient décidés de bonne foi et en conformité avec les dispositions légales, n'entraînent, pour la personne physique ou morale, l'entité ou le groupe qui y procède, ainsi que sa direction et ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi que le gel ou la rétention de ces fonds et ressources économiques résulte d'une négligence.⁷⁷ C'est à la personne qui cherche à établir la responsabilité à qui revient la charge de prouver qu'il y a eu négligence.

Suivant la loi du 19 décembre 2020, la limitation de responsabilité est exclue en cas de négligence grave.⁷⁸

⁷⁵ Art. 6(1) de la loi du 19 décembre 2020.

⁷⁶ Voir le libellé type inclus dans les « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », section III G.

⁷⁷ Voir le libellé type inclus dans les « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », section III F.

⁷⁸ Art. 8 de la loi du 19 décembre 2020.



14.2. En cas de non-conformité des personnes physiques et morales avec les mesures restrictives financières

Conformément aux Règlements UE en vigueur, les sanctions financières peuvent ne pas entraîner une responsabilité pour les personnes morales ou physiques, entités ou groupes concernés qui ont mis des fonds ou des ressources économiques à disposition si ceux-ci ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement soupçonner qu'ils violeraient les sanctions par leurs actions.⁷⁹

Il s'agit essentiellement de limiter la responsabilité des personnes physiques et morales ayant agi de bonne foi. La bonne foi suppose que la *due diligence* ait été exercée avant que la transaction ne commence et/ou continue. Les personnes physiques et morales qui n'ont pas fait preuve de *due diligence* ne peuvent donc pas invoquer la bonne foi.

En tout cas, si une personne physique ou morale se rend compte qu'il n'a pas respecté les dispositions légales, elle doit contacter sans délai le ministère des Finances afin de régulariser la situation. Le cas échéant, il convient d'obtenir un avis juridique indépendant.

15. Listes – Bases de données

Les listes consolidées de personnes et entités désignées sont mises à disposition par la Commission Européenne et les Nations Unies sur leurs sites Internet respectifs. Ces listes facilitent les recherches et les vérifications ; néanmoins, en cas de divergences entre ces listes et les textes en vigueur, seuls les textes en vigueur font foi.

Les listes peuvent être consultées sur les sites Internet suivants :

Pour la Commission Européenne :

<https://sanctionsmap.eu/#/main>

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_fr

Pour les Nations Unies : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/un-sc-consolidated-list>

Par ailleurs, il est fortement recommandé de s'abonner au bulletin (*newsletter*) du [ministère des Finances](#).

16. Homonymie

Il y a homonymie lorsque :

- Le nom et le prénom sont identiques à ceux de la personne listée, y compris les cas où le nom n'est pas discernable du prénom ;

⁷⁹ Voir le libellé type inclus dans les « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », section III F.



- Le nom et le prénom diffèrent légèrement du nom et prénom de la personne listée en raison de l'utilisation possible d'alphabets distincts.

En cas d'homonymie, les comptes sont mis sous vigilance et les mouvements sont suspendus. Il y a lieu d'alerter sans délai le ministère des Finances pour qu'il statue sur la situation.

Il ne suffit pas que le nom et le prénom de la personne concernée soient identiques à ceux d'une personne listée pour conclure qu'il s'agit de la même personne. Au contraire, il peut y avoir d'autres informations qui démontrent très clairement qu'il s'agit de personnes bien différentes. À titre d'exemple, ces informations peuvent révéler une différente localisation géographique, des fonctions et professions différentes, des dates de naissance différentes, des numéros de passeports différents, etc.

Les personnes physiques et morales confrontés à des cas d'homonymie éventuels doivent rechercher sans délai des informations supplémentaires avant toute prise de décision et garder une trace écrite des résultats de leur recherche. Si de l'ensemble de ces informations il résulte qu'il s'agit manifestement d'une autre personne, il n'y a pas lieu de contacter le ministère des Finances.

En cas de doute, il faut prendre contact avec le ministère des Finances et suspendre les mouvements des comptes jusqu'à la clarification finale. La disponibilité d'un nombre limité d'informations ne justifie pas à elle seule la poursuite d'une opération.⁸⁰

17. Sanctions en cas de violation des mesures restrictives financières

Suivant l'article 10 de la Loi du 19 décembre 2020 : « *Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.* »

Par ailleurs, suivant l'article 5 de la loi du 20 juillet 2022 et l'article 506-1 paragraphe 1 du Code pénal, ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'une infraction à l'article 10 de la loi du 19 décembre 2020 ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de cette infraction sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.

⁸⁰ « Mesures restrictives (sanctions) – Mise à jour des meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives », Section A (Désignation et identification de personnes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives ciblées), II (Contestations faisant état d'une erreur sur la personne), paragraphe 9.



18. Récapitulatif des sites Internet à consulter régulièrement (à titre indicatif)

Site Internet	Lien
Ministère des Finances	https://mfin.gouvernement.lu/fr/dossiers/sanctions-financieres.html
Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur	Site web
Commissariat aux Assurances	http://www.caa.lu/fr/surveillance/sanctions-financieres-internationales
Commission de surveillance du secteur financier	https://www.cssf.lu/fr/criminalite-financiere/
Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED)	https://pfi.public.lu/fr/blanchiment/sanctions-financieres-internationale.html
Institut des réviseurs d'entreprises (IRE)	https://ire.lu/fr/sanctions-financieres-internationales/
Ordre des Experts-Comptables (OEC)	https://oec.lu/myeteam/index.htm#HTML/253182
Cellule de Renseignement Financier (CRF)	https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html
Mémorial	http://www.legilux.public.lu
Journal Officiel de l'Union européenne ⁸¹	https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr
Liste consolidée de sanctions - UE	https://sanctionsmap.eu/#/main https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_fr <i>Ces listes sont téléchargeables en PDF, XML et CSV et permettent donc de comparer la clientèle – au sens large – des personnes physiques et morales ainsi que toute autre partie impliquée dans une transaction ou une relation d'affaires par rapport aux États, personnes physiques et morales, entité et groupes visés par des mesures restrictives en matière financière.</i>
Liste consolidée de sanctions - Nations Unies	https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/un-sc-consolidated-list <i>Ces listes sont téléchargeables en PDF, XML et HTML et permettent donc de comparer la clientèle – au sens large – des personnes physiques et morales ainsi que toute autre partie impliquée dans une transaction ou une relation d'affaires par rapport aux États, personnes physiques et morales, entité et groupes visés par des mesures restrictives en matière financière.</i>
Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies	https://www.un.org/securitycouncil/fr https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information

⁸¹ Les versions consolidées des actes légaux publiées dans le Journal Officiel ne sont pas juridiquement contraignantes et n'incluent pas toujours les derniers amendements. Il est donc nécessaire de consulter les amendements entrés en vigueur après la date de la version consolidée concernée.



Meilleures pratiques UE	https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/en/pdf
Lignes directrices UE	https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/fr/pdf
GAFI – FATF	http://www.fatf-gafi.org/

19. Pays actuellement sous sanctions financières selon les Règlements (UE)

L'outil « [EU sanctions map](#) » contient un ensemble complet d'informations relatives aux régimes de sanctions de l'UE ainsi que les actes légaux qui s'y réfèrent et incluant les régimes de sanctions adoptés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies et transposés en droit européen.

20. Liste des principaux Comités de sanctions du CSNU

Des informations sur les Comités de sanctions du CSNU sont disponibles [ici](#).