

GUIDE DE BONNE CONDUITE

Relatif à la mise en œuvre des sanctions financières¹ à l'encontre de certaines personnes, entités, organismes et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

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.

TABLE DES MATIERES	PAGE
Observations générales	4
1. Mesures restrictives financières	5
2. Aperçu général	6
3. Liste des principales autorités compétentes	7
4. Cellule de renseignement financier (« CRF »)	8
5. Obligation de coopération avec les autorités	9
6. Valeur et opposabilité des différents actes légaux imposant des sanctions financières	10
6.1. Résolutions CSNU – Décisions PESC	10
6.2. Règlement (UE)	10
6.3. Loi / Règlement grand-ducal	10
6.4. Règlement ministériel	11
6.5. Pas de rétroactivité	11
7. Clause de territorialité des Règlements (UE)	11
8. Différentes versions linguistiques	12
9. Difficultés techniques et informatiques	12
10. Voies de recours	13
10.1. Recours non-contentieux – Demandes de radiation	13
10.2. Recours contentieux	14
11. Demandes d'autorisation et autres	15
11.1. Procédure	15
11.2. Délai	16
11.3. Frais relatifs aux demandes	16
11.4. Peut-on transmettre une copie de l'autorisation à des tiers ?	16
11.5. Modification d'une autorisation	16
11.6. Retrait des listes des sanctions financières	16
11.7. Que faire si une autorisation est refusée ?	16
11.8. Divers	17
12. Gel des fonds et des ressources économiques	17
12.1. Fonds, ressources économiques, gel et mise à disposition Définitions, champ d'application et exemples	17
12.2. Propriété, possession et contrôle	22
12.3. Personnes morales – Définitions de propriété et de contrôle	23
12.4. Personnes morales – Typologie	24
12.5. Obligation de geler sans délai les fonds et les ressources économiques	25
12.6. Communication du gel à la personne désignée	25
13. Limitation de responsabilité	26
13.1. En cas de conformité avec les mesures restrictives financières	26
13.2. En cas de non-conformité avec les mesures restrictives financières	26
14. Listes – bases de données	26
14.1. Homonymie	27
15. Sanctions en cas de violation des mesures restrictives financières	27
15.1. Loi du 27 octobre 2010	28

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

28



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

Observations générales :

- Ce guide contient des recommandations non-exhaustives et de nature générale, relatives à la mise en œuvre des sanctions financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.
- 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 saura 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.
http://www.mf.public.lu/publications/sanctions_financieres_int/index.html
- Ce guide ne concerne pas les mesures restrictives financières n'ayant pas trait au 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 mesures restrictives (sanctions) financières contre des pays tiers, des entités ou des particuliers ». Ce guide est également disponible sur le site Web du Ministère des Finances, section Sanctions Financières Internationales.
http://www.mf.public.lu/publications/sanctions_financieres_int/index.html



1. Mesures restrictives financières

Dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, 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 des mesures restrictives mises en place par des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ('Résolutions CSNU') 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 peut se substituer 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 européenne².

Cadre national : La base légale est la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité de Nations Unies et des actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement de terrorisme (« Loi du 27 octobre 2010 »).

En conformité avec l'article 3 de cette loi, les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des interdictions et mesures restrictives visées à l'article 1 de la même loi sont adoptées par voie de règlement grand-ducal. Le règlement grand-ducal désigne les personnes physiques ou morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures et interdictions.

En ce qui concerne les personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne, cette désignation se fait par référence à cette liste. Cette référence vaut également pour les personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/135805.pdf

2. Aperçu général³

Résolutions CSNU	Contenu	Transposition
Résolution CSNU 1988 (2011), telle que modifiée	Reprend la partie 'Afghanistan' de la Résolution CSNU 1267 (1999) ⇒ Les Etats doivent, entre autres, geler sans délai les fonds et les actifs financiers ainsi que les ressources économiques des personnes et/ou entités désignées.	Règlement (UE) 753/2011 du 1 ^{er} août 2011 Loi du 27 octobre 2010 Règlement grand-ducal du 29 octobre 2010, (modifié par le Règlement grand-ducal du 3 août 2011), portant exécution de la Loi du 27 octobre 2010
Résolution CSNU 1989 (2011), telle que modifiée	Reprend la partie 'Al Qaida' de la Résolution CSNU 1267 (1999) ⇒ Les Etats doivent, entre autres, geler sans délai les fonds et les actifs financiers ainsi que les ressources économiques des personnes et/ou entités désignées.	Règlement (UE) 881/2002 du 27 mai 2002, Loi du 27 octobre 2010 Règlement grand-ducal du 29 octobre 2010, (modifié par le Règlement grand-ducal du 3 août 2011), portant exécution de la Loi du 27 octobre 2010
Résolution CSNU 1373 (2001)	⇒ Les Etats doivent, entre autres, mettre en œuvre des régimes de gel d'avoirs nationaux.	2001/931/PESC du 27 décembre 2001 Règlement (UE) 2580/2001 du 27 décembre 2001 Loi du 27 octobre 2010 Règlement grand-ducal du 29 octobre 2010, portant exécution de la Loi du 27 octobre 2010

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 du Parquet général⁴ dispose d'un pouvoir de gel des avoirs auprès des professionnels⁵, pouvant aller jusqu'à une durée de 6 mois, sans que l'exercice de ce pouvoir présuppose l'existence d'une déclaration d'opération suspecte préalable effectuée par les professionnels.

³ Voir aussi le tableau comparatif concernant les Comités du Conseil de sécurité des Nations Unies, créés par les résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 1373 (2001).

⇒ http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/comparative_table.pdf

⁴ Voir section 4. Infra.

⁵ Loi du 12 novembre 2015, article 5. (Obligation de coopération avec les autorités), paragraphe 3bis (« Le paragraphe (I) 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 (I) a) et (Ibis). »).

3. Liste des principales autorités compétentes en matière de sanctions financières au Luxembourg

3.1. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes et plus particulièrement la **Direction des relations économiques internationales et affaires européennes** sont chargés de la **coordination générale des mesures restrictives économiques et financières** arrêtées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et/ou l'Union européenne. Ils œuvrent ensemble avec les autres autorités nationales responsables à la mise en œuvre des mesures restrictives.

⇒ **Coordonnées : Direction des Relations économiques internationales et affaires européennes**

6, rue de l'Ancien Athénée
L-1144 Luxembourg
Tél.: (+352) 2478 2313
Fax : (+352) 22 20 48

3.2. Le Ministère des Finances est l'autorité compétente pour toute question liée aux aspects financiers des sanctions internationales. Cette compétence inclut en particulier (a) le traitement des questions et contestations relatives à la mise en œuvre des sanctions financières de la part des personnes, entités et 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'homonymie⁶ ; (c) le traitement des questions et contestations relatives à l'impact involontaire de mesures restrictives financières sur les avoirs ; et (d) l'octroi exceptionnel des autorisations dérogatoires aux interdictions et sanctions financières imposées. Par ailleurs, (e) le Ministère des Finances informe les personnes physiques et morales obligées d'appliquer les sanctions financières de l'application des interdictions et mesures restrictives financières par le biais du site internet visé à l'article 4(1) de la Loi du 27 octobre 2010.

⇒ **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

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

- (i) Toute personne physique ou morale de nationalité luxembourgeoise ou résidant au Luxembourg ainsi que leurs conseils⁷ ; 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.⁸

⁶ Concernant l'homonymie, voir la section « Liste – Bases de données ».

⁷ Le Ministère des Finances peut demander la copie du mandat.

⁸ Idem.

3.3. La Commission de surveillance du secteur financier (« CSSF ») est l'autorité en charge de la **surveillance prudentielle** des professionnels qui relèvent de sa compétence. Sur base de l'article 33 du Règlement CSSF 12-02, les professionnels doivent tenir informée la CSSF 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 relatives à la lutte contre le financement du terrorisme. La rubrique « Criminalité financière » du site Internet de la CSSF contient des 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

3.4. Le Commissariat aux Assurances (« CAA ») est l'autorité en charge de la **surveillance prudentielle** des professionnels qui relèvent de sa compétence. Sur base de l'article 31 du Règlement CAA 13/01, les professionnels doivent tenir informé le CAA 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.

⇒ **Coordonnées : Commissariat aux Assurances**

7, boulevard Joseph II
L-1840 Luxembourg
Tél. : (+352) 22 69 11 – 1
Fax : (+352) 22 69 10
Courriel : sanctions@commassu.lu
Site web : www.caa.lu

4. Cellule de renseignement financier (« CRF »)

Bien qu'elle ne soit pas une autorité compétente en matière des sanctions financières, la CRF, composée de substituts du procureur d'Etat spécialisés en matière économique et financière ainsi que d'économistes et d'analystes financiers, a une compétence nationale et exclusive en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme⁹.

Dans le cadre de cette compétence nationale et exclusive, la CRF a pour mission¹⁰ :

- (a) De servir d'autorité nationale pour recevoir les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations concernant des faits susceptibles de relever du blanchiment ou du financement de terrorisme, demander celles-ci dans la mesure prévue par la loi, les analyser et leur réserver les suites appropriées ;

⁹ Voir article 13bis de la [loi modifiée du 7 mars 1980](#) sur l'organisation judiciaire.

¹⁰ Idem.

- (b) De veiller à ce que les informations qu'elle détient soient correctement protégées et ne soient diffusées que conformément à la loi. Les informations obtenues de la part d'une cellule de renseignement financier étrangère ne pourront être utilisées à des fins d'enquête, de poursuites judiciaires ou à toute autre fin qu'après le consentement exprès et écrit de la cellule de renseignement financier qui les a communiquées ;
- (c) D'assurer sans compromettre les enquêtes ou instructions judiciaires en cours, un retour d'information au déclarant sur la pertinence des déclarations d'opérations suspectes et sur les suites réservées à celles-ci ;
- (d) D'établir un rapport d'activité annuel comprenant notamment les informations suivantes : 1) des statistiques concernant le nombre de déclarations d'opérations suspectes, les suites données à ces déclarations, ainsi que, sur une base annuelle, le nombre d'affaires instruites, de personnes poursuivies et de personnes condamnées pour blanchiment ou pour financement du terrorisme, ainsi que les biens gelés, saisis ou confisqués ; 2) un recensement des typologies et des tendances ; 3) une description d'exemples banalisés illustrant les techniques de blanchiment ou de financement du terrorisme constatées ; 4) des informations concernant les activités de la CRF ;
- (e) De veiller, en collaboration avec les autorités de surveillance, d'autorégulation ou d'associations de professionnels concernées, à une bonne connaissance des lois, règlements et recommandations s'appliquant aux personnes soumises aux dispositions régissant la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en vue d'assurer l'application de la loi et une coopération adéquate avec les autorités.

⇒ **Coordonnées : Cellule de Renseignement financier**

Cité Judiciaire, bâtiment PL

Plateau du Saint-Esprit

L-2080 Luxembourg

Tél. : (+352) 475981-447

Fax : (+352) 26 20 25 29

Courriel : plcrf@justice.etat.lu

5. Obligation de coopération avec les autorités¹¹

Les personnes, entités, groupes et organismes tombant sous le champ d'application des mesures restrictives financières sont obligés de coopérer avec les autorités nationales responsables de la mise en œuvre de ces mesures. Il faudra fournir aux autorités nationales 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, 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 restrictives. Cette mise en œuvre passe également par une coopération soutenue avec les autorités internationales et transnationales telles que la Commission européenne, le Conseil de

¹¹ Voir aussi section « Obligation de geler sans délai les fonds et les ressources économiques ».

l'Union européenne, l'SEAE¹², les comités de sanctions compétents des Nations Unies, les autorités compétentes d'autres Etats membres, les autorités policières, douanières et judiciaires.¹³

6. Valeur et opposabilité des différents actes légaux imposant des sanctions financières :

6.1. Résolutions CSNU – Décisions PESC

Une Résolution CSNU ou une Décision PESC sont des normes opposables aux seuls Etats.

⇒ **A noter :** Même si ces normes ne sont pas opposables aux personnes physiques ou morales, celles-ci ne peuvent pas les ignorer. Il s'ensuit que celles-ci ne peuvent pas plaider la bonne foi sous prétexte qu'elles ignorent la Résolution CSNU ou la Décision PESC pour la simple raison qu'elles ne s'appliquent pas directement à ces personnes. Il est fortement recommandé de s'adresser au Ministère des Finances dans le cas où une Résolution CSNU ou une Décision PESC n'aurait pas (encore) été transposée en droit national.

Les opérateurs peuvent consulter les Résolutions CSNU sur le site suivant : <http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/>
Les Décisions PESC sont disponibles sur le site <https://eur-lex.europe.eu> ainsi que sur le site http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

6.2. 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 Etat membre sans autre intervention des autorités nationales.

Les Règlements (UE) peuvent être consultés sur le site <http://eur-lex.europa.eu/>¹⁴ ainsi que sur le site http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf .

6.3. Loi / Règlement grand-ducal

Une loi ainsi qu'un Règlement grand-ducal portant exécution d'une loi prennent effet après leur publication au Mémorial¹⁵. 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.

¹² Service européen d'action extérieure, <http://www.eeas.europa.eu/>

¹³ 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.

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

¹⁵ En laissant s'écouler quatre journées entières, y compris le jour de la date de publication, à moins qu'ils n'aient fixé un délai plus court ou plus long.

Les lois et les Règlements grand-ducaux peuvent être consultés sur le site suivant :
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/index.php>

Les opérateurs peuvent également consulter le site de la CSSF :
<http://www.cssf.lu/documentation/reglementation/criminalite-financiere/>

6.4. Règlement ministériel

Un Règlement ministériel prend effet après sa publication au Mémorial. Il est applicable aux Luxembourgeois, personnes physiques et morales, ainsi qu'à toute autre personne physique et morale opérant sur ou à partir du territoire luxembourgeois.

A noter : Les sanctions financières imposées par les Résolutions CSNU dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme et les désignations y relatives, sont mises en œuvre par le biais de Règlements ministériels. Ces Règlements ministériels sont adoptés bien avant que les Règlements européens respectifs n'entrent en vigueur.

Les Règlements ministériels peuvent être consultés sur le site suivant :
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/index.php>

Les opérateurs peuvent également consulter le site de la CSSF :
<http://www.cssf.lu/documentation/reglementation/criminalite-financiere/>

6.5. Pas de rétroactivité

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

7. 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 :¹⁶

- Au territoire de l'Union européenne, y compris son espace aérien¹⁷.
- A bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un Etat membre. Il en découle que les personnes, organismes et entités relevant du Règlement (UE) et contrôlant ou possédant des navires et aéronefs non immatriculés dans l'Union

¹⁶ 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.

¹⁷ **Territoire de l'Union** ⇒ Le territoire comprend l'ensemble des territoires des Etats membres auxquels le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 Etats-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.

européenne doivent tout mettre en œuvre pour que ces navires et aéronefs appliquent la réglementation (UE).

- A tout ressortissant d'un Etat membre, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union.
- A toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un Etat membre¹⁸.
- A toute personne morale, à toute entité ou à tout organisme 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 organisme non européen établis dans un pays non européen doit appliquer les Règlements (UE) pour les opérations réalisées 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.

Par contre, les entités de droit d'un pays hors l'UE et établies hors l'UE ne sont pas engagées 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.

8. 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.¹⁹

L'interprétation des dispositions communautaires doit tenir compte de leur contexte, leurs objectifs, l'effet utile recherché et de leurs termes.²⁰

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 leur soit communiquée dans les meilleurs délais afin de permettre aux services concernés d'évaluer au cas par cas la réponse adéquate ainsi que d'éventuels changements des procédures ou encore des textes en vigueur.

¹⁸ Idem.

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

²⁰ CJUE 21 février 1984, St. Nikolaus Brennerer, 337/82, Rec. P. 1051, point 10, CJUE 17 octobre 1995, Leifer e.a., C-83/94, Rec. P. I-3231, point 22.

10. Voies de recours

10.1. Recours non-contentieux – Demandes de radiation

Texte en vigueur	Procédure de radiation	Qui contacter
Règlement (UE) ²¹	✓	<p>Conseil de l'UE 175, rue de la Loi B-1048 Bruxelles - Belgique</p> <p>Commission européenne B-1049 Bruxelles – Belgique</p> <p>La Commission peut être contactée aussi à l'adresse e-mail suivante : relex-sanctions@ec.europa.eu</p>
Résolution CSNU 1989 (2011)	✓	<p>Bureau du Médiateur du Comité 1267 du Conseil de sécurité Bureau TB-08041D Organisation des Nations Unies New York, NY 10017 États-Unis d'Amérique Tél : 1 212 963 2671 Fax : 1 212 963 1300/3778 Courriel : ombudsperson@un.org http://www.un.org/fr/sc/ombudsperson/</p> <p>*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> <p>*Le 17 décembre 2012, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2083 (2012), par laquelle il a autorisé le point focal (voir ci-dessous) à recevoir les demandes de dérogation relatives aux mesures d'interdiction de voyager et de gel des avoirs visant des personnes, groupes, entreprises ou entités inscrits sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida. Le 17 juin 2014, le Conseil a adopté la résolution 2161 (2014), par laquelle il autorise en outre le point focal à recevoir des communications émanant de personnes radiées de la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida et de personnes qui estiment avoir été soumises aux sanctions par erreur. https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/delisting/resolutions</p>

²¹ Voir Règlement (UE) N°881/2002 du 27 mai 2002, article 7 ; Règlement (UE) 753/2011 du 1^{er} août 2011, article 11. 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 », Annexe I, paragraphes 19 et 20 ainsi que « 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), paragraphes 18-22.

Résolution CSNU 1988 (2011) et autres Résolutions CSNU ²²	✓	Focal Point for De-listing ²³ Security Council Subsidiary Organs Branch Room DC2 2034 United Nations New York, N.Y. 10017 United States of America Tel. +1 917 367 9448 Fax. +1 212 963 1300 Email: delisting@un.org http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml *La demande peut être présentée soit par l'intermédiaire du point focal suivant la procédure décrite dans la résolution 1730 (2006) , 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.
--	---	--

10.2. Recours contentieux

10.2.1. A 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'UE. Le pourvoi éventuel formé contre un arrêt du Tribunal est entendu devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (« 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 indication contraire dans le texte du jugement. La validité des mesures restrictives annulées en première instance est maintenue jusqu'à expiration du délai pour former un pourvoi devant la CJUE (2 mois et 10 jours à partir de la notification du jugement). Pendant cette période, les institutions compétentes au sein de l'UE peuvent remédier aux violations constatées par le Tribunal et, aussi, adopter de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des personnes, entités, groupes et organismes concernés par l'annulation. Les institutions compétentes peuvent également choisir de former un pourvoi. 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

²² Excepté les Résolutions 1989 (2011), 1267 (1999), 1333 (2000).

²³ Créé par la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité.

aux violations constatées par le Tribunal, la validité des mesures restrictives cesse après la période précitée de 2 mois et 10 jours.²⁴

10.2.2. Aide juridictionnelle de l'Union européenne

Pour assurer un accès effectif à la justice, l'aide judiciaire est 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 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 judiciaire peut être demandée avant ou après l'introduction du recours et la demande d'aide est dispensée du ministère d'avocat.

La demande d'aide judiciaire 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 :

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_10056/?hText=aide+judiciaire

11. Demandes d'autorisation et autres

11.1. Procédure :

Conformément à l'article 2 (2) du Règlement grand-ducal du 29 octobre 2010 « *le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter de toutes questions et contestations relatives à l'exécution des interdictions et mesures restrictives de la part des personnes, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer.* » Toutes les demandes y relatives, y compris les demandes d'autorisation conformément aux dérogations spécifiquement prévues dans les Règlements européens,²⁵ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Voir Règlement (UE) N° 753/2011 du 1^{er} août 2011, article 5 ; Règlement (UE) N°881/2002 du 27 mai 2002, article 2bis ; Règlement 2580/2001 du 27 décembre 2001, article 6.

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. Frais relatifs aux demandes

Le traitement des demandes est pris en charge par le Ministère des Finances sans frais supplémentaires pour les demandeurs.

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

Sans préjudice des règles applicables en matière de confidentialité et de secret professionnel, les professionnels 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.

11.5. Modification 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 (b) le cas échéant, 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 de circonstances sur base desquelles l'autorisation a été émise, le Ministère des Finances peut révoquer ou modifier l'autorisation.

11.6. 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 l'autorisation afin de poursuivre la réalisation des transactions impliquant cette personne et/ou entité. L'autorisation devient donc caduque à partir du moment où le retrait devient effectif.²⁶ 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.

11.7. 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.

²⁶ Voir aussi section « Voies de recours ».

11.8. Divers

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

La demande d'autorisation dûment formulée dans le cadre d'un régime de sanctions financières particulier n'exempte pas le demandeur de l'obligation de déclaration ou d'autorisation préalable 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.²⁷

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

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. Gel des fonds et des ressources économiques

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

Fonds ⇒ Les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation.²⁸

Gel de fonds ⇒ Toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des 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

²⁷ 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 82.

²⁸ Article 2 de la Loi du 27 octobre 2010.

leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.²⁹

Ressources économiques ⇒ Les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services.³⁰

Gel de ressources économiques ⇒ Toute action visant à empêcher leur utilisation aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris notamment leur vente, leur location ou leur hypothèque.³¹

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. A 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.³²

Mise à disposition de fonds ou de ressources économiques au profit d'une personne listée³³ ⇒ La mise à disposition peut prendre plusieurs formes et est interprétée par la CJUE au sens large. A 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.³⁴ En cas de doute, il faut contacter le Ministère des Finances.

Mise à disposition indirecte de fonds ou de 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 »³⁵. Dans l'affirmative, la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques à une entité ou un organisme non-listé, mais détenu ou contrôlé par une personne ou une entité ou un organisme listé, est considérée in fine comme mise à disposition à la personne, l'entité ou l'organisme 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. Donc un examen au cas par cas s'impose et le Ministère des Finances doit être contacté en cas de doute.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² 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 33.

³³ Le terme « listé(e) » se référant aux personnes, groupes, entités et organismes est utilisé en alternance avec le terme « désigné(e) ».

³⁴ 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 59.

³⁵ Voir la section « Propriété, possession et contrôle ».

Il revient à l'opérateur économique 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 possible par l'entité ou la personne listée et l'aisance de leur transfert à l'entité ou la personne listée³⁶.

Exemples de gel ³⁷⇒ (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 aussi³⁸; (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 opérées³⁹ ; (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 existante⁴⁰ ; (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 ⇒ 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) Eviter 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 et/ou entité.

Transfert de droits ⇒ Les créanciers (non-désignés) d'une personne ou d'une entité désignée peuvent transférer leur créances financières sur cette personne ou entité à toute personne non-désignée. Par contre, le transfert par une personne, entité ou organisme désigné de ses créances à une autre personne nécessite une autorisation préalable.⁴¹

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 VIII (Propriété et contrôle), paragraphes 66-68.

³⁷ A titre indicatif seulement. Seuls les textes en vigueur font foi.

³⁸ Voir Règlement (UE) N°881/2002 du 27 mai 2002, article 2bis, paragraphe 4 ; Règlement (UE) N° 753/2011 du 1^{er} août 2011, article 6, paragraphe 1, alinéa a) ; Règlement (UE) N° 2580/2001 du 27 décembre 2001, article 5, paragraphe 1.

³⁹ 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 47.

⁴⁰ 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 33.

⁴¹ 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 46.

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 personne⁴². Les mesures de gel ne sont pas des mesures punitives.⁴³ Il s'ensuit que les traitements inhumains ou dégradants ne peuvent pas s'appliquer sous prétexte ou à cause du gel. A défaut de règles précises dans les textes en vigueur qu'il convient d'appliquer, les opérateurs 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 en rapporter 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 organismes 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 débloquer les fonds il convient de présenter:

- 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.

⁴² 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 (Déroptions), paragraphe 76.

⁴³ 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 restrictives), paragraphe 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 », Annexe I.

⁴⁴ 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 », paragraphe 83 (libellé type 1.a)) ainsi que les dérogations prévues par les Règlements (UE) 2580/2001, 881/2002 et 753/2011. Les Résolutions CSNU prévoient aussi des exemptions similaires. Voir <http://www.un.org/french/sc/committees/>.

⁴⁵ Voir Règlement (UE) N°753/2011 du 1^{er} août 2011, article 5, paragraphe 1, alinéa b) ; Règlement (UE) N°881/2002 du 27 mai 2002, article 2bis, paragraphe 1, alinéa ii).

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 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 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, ces services étant destinés à la consommation et ne pouvant donc être transférés.⁴⁶ Par contre, 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.⁴⁷

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; 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).⁴⁸

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.⁴⁹



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), paragraphe 61.

⁴⁷ 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.

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 B (Mesures financières restrictives) X (Dérogations), paragraphe 77.

⁴⁹ 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), paragraphes 73-75.

12.2. Propriété, possession et contrôle

Le gel n'est pas synonyme de confiscation ni de transfert de propriété ni de saisie.⁵⁰

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.

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 ne prévoient pas le gel des biens des tiers en tant que tels.⁵¹

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 propriété⁵². 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

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) II (Gel administratif et judiciaire, saisie et confiscation), paragraphe 28 ; Section III (Champ d'application de mesures financières restrictives), paragraphe 32 ; Section VI (Fonds), paragraphes 44, 48; aussi « Note explicative sur la terminologie du gel des avoirs approuvée par le Comité des sanctions contre Al-Qaida, le 24 février 2015 ; paragraphe 11 ; http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/assets_freeze.pdf.

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), paragraphes 35 et 36 ; Section VI (Fonds), paragraphe 45 ; Section VII (Ressources économiques), paragraphe 56.

⁵² Il y a par exemple contrôle sans propriété quand la personne désignée a le pouvoir de représenter une autre personne, non-désignée, et 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 les pouvoirs 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.

disposer légalement de fonds ou de ressources économiques qu'elle ne possède pas ou les transférer, sans l'accord préalable du propriétaire légal.⁵³

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.⁵⁴

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	Bien doit être gelé.	Bien doit être gelé. *Pas d'autorisation préalable nécessaire pour continuer à détenir ou contrôler les fonds ou les ressources économiques.	Bien doit être gelé. Pour l'utilisation de la part de la propriété qui leur revient les autres propriétaires doivent demander l'autorisation préalable ou partager la propriété.

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.

12.3. 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.⁵⁵

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 B (Mesures financières restrictives), III (Champ d'application des mesures financières restrictives), paragraphe 34.

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 B (Mesures financières restrictives), VI (Fonds), paragraphe 44 et VII (Ressources économiques), paragraphe 60.

⁵⁵ Voir définition dans le Règlement (CE) 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, article premier, paragraphe 5).

Contrôler une personne morale, un groupe ou une entité⁵⁶ ⇒ **(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 point d) ci-dessus sans détenir ce droit⁵⁷; **(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.⁵⁸ Le fait qu'il est satisfait aux critères susmentionnés de propriété ou de contrôle peut être contesté également au cas par cas.⁵⁹

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 opérateurs 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. Lorsqu'un opérateur est informé 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.⁶⁰

12.4. Personnes morales - Typologie

12.4.1. 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

⁵⁶ Voir définition dans le Règlement (CE) 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, article premier, paragraphe 6).

⁵⁷ 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), paragraphe 63.

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), VIII (Contrôle), paragraphe 64.

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 B (Mesures financières restrictives), VIII (Contrôle), paragraphe 65.

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), VIII (Contrôle), paragraphe 71.

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.

12.4.2. 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.

12.4.3. Personne morale contrôlée par une personne physique désignée

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

12.4.4. 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.

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

Dès que l'opérateur se rend compte que la personne est listée, il faut geler sans délai⁶¹ les fonds et ressources économiques. L'opérateur doit aussi informer sans délai le Ministère des Finances du gel et transmettre toute information pertinente. Le Ministère des Finances invitera l'opérateur à apporter toute information et clarification supplémentaire pouvant aider le Ministère des Finances à statuer sur le sort de l'opération bloquée.

12.6. Communication du gel à la personne désignée

Il est conseillé aux opérateurs d'indiquer à la personne désignée (a) qu'elle figure sur la liste des sanctions financières ; (b) qu'elle a des voies de recours non contentieux et contentieux à sa disposition ; et (c) 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

⁶¹ Concernant la signification de l'expression « sans délai » voir les Recommandations du GAFI, Glossaire général : « L'expression sans délai signifie, idéalement, dans un délai de quelques heures suivant une désignation par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou ses comités des sanctions pertinents (par exemple, le Comité 1267, le Comité 1988, le Comité des sanctions 1718 ou le Comité des sanctions 1737). Aux fins de la résolution 1373 (2001), l'expression sans délai désigne le moment auquel il existe des motifs raisonnables ou un fondement raisonnable de suspecter ou de penser qu'une personne ou entité est un terroriste, finance le terrorisme ou est une organisation terroriste. Dans les deux cas, l'expression sans délai devrait être interprétée au regard de la nécessité d'empêcher la fuite ou la dispersion des fonds et autres biens liés à des terroristes, à des organisations terroristes, à ceux qui financent le terrorisme, et au financement de la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que de la nécessité d'une action mondiale concertée visant à interdire et interrompre rapidement le flux de financement. »

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. Limitation de responsabilité

13.1. En cas de conformité de l'opérateur avec les mesures restrictives financières

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 l'organisme qui y procède, sa direction ou 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.⁶² C'est à la personne qui cherche à établir la responsabilité à qui revient la charge de prouver qu'il y a eu négligence.

13.2. En cas de non-conformité de l'opérateur avec les mesures restrictives financières

Conformément aux Règlements en vigueur, les sanctions financières peuvent ne pas entraîner une responsabilité pour les personnes morales ou physiques, entités ou organismes concernés qui ont mis des fonds ou des ressources économiques à disposition, si ces derniers ne savaient, ni pouvaient raisonnablement soupçonner qu'ils violeraient les sanctions par leurs actions.⁶³

Il s'agit essentiellement de limiter la responsabilité des opérateurs 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. L'opérateur qui n'a pas fait preuve de *due diligence* ne peut donc pas invoquer sa bonne foi.

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

14. Listes – bases de données

Les listes 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 : http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm
http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

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

⁶² Article 5 de la Loi du 27 octobre 2010.

⁶³ 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. Voir aussi Règlement N° 753/2011 du 1^{er} août 2011, article 7, paragraphe 2.

Par ailleurs, il est fortement recommandé de s'abonner au bulletin (*newsletter*) du Ministère des Finances afin de recevoir les courriels reprenant les dernières nouvelles et modifications de la rubrique « Sanctions Financières Internationales » du site du Ministère des Finances.

L'adresse pour l'abonnement est la suivante :

<http://www.mf.public.lu/functions/newsletter/index.php>

14.1. 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 ;
- 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 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. A 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. Les opérateurs 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.⁶⁴

15. Sanctions en cas de violation des mesures restrictives financières

Parmi les sanctions actuellement en vigueur au Luxembourg en cas de violation des mesures restrictives financières, il convient d'indiquer celles imposées par les dispositions légales suivantes :

⁶⁴ « 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.

15.1. Loi du 27 octobre 2010

15.1.1. Article 7 de la loi du 27 octobre 2010:

Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 251 à 250 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

15.1.2. Article 4 de la loi du 27 octobre 2010

« (...) (3) La Commission de Surveillance du Secteur Financier et le Commissariat aux Assurances, chaque autorité en ce qui la concerne, sont chargées de la surveillance prudentielle des professionnels qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. A cette fin, elles peuvent appliquer toutes les mesures et exercer tous les pouvoirs, y compris de la sanction, dont elles sont investies, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables. »

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

Site Internet	Lien
Ministère des Finances	http://www.mf.public.lu/publications/sanctions_financieres_int/index.html
Ministère des Affaires Etrangères et Européennes	http://www.gouvernement.lu/4411847/mesures-restrictives
Commissariat aux Assurances	http://www.caa.lu
Commission de surveillance du secteur financier	http://www.cssf.lu/surveillance/criminalite-financiere/sanctions/
CRF	http://www.justice.public.lu/fr/organisation-justice/ministere-public/parquets-arrondissement/lutte-anti-blanchiment/index.html
Mémorial	http://www.legilux.public.lu
Journal Officiel de l'Union européenne ⁶⁵	http://eur-lex.europa.eu/homepage.html
Liste consolidée de sanctions - UE	http://www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf
Liste consolidée de sanctions - Nations Unies	http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies	⇒ http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml [Résolution 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les individus et les entités associés] ; ⇒ http://www.un.org/french/sc/committees/1988/index.shtml [Résolution 1988 (2011)] ; ⇒ http://www.un.org/fr/sc/ctc/ [Comité contre le terrorisme, créé par la Résolution 1373 (2001)] ; ⇒ http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/ .

⁶⁵ 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	http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10254-2015-INIT/fr/pdf
Lignes directrices UE	http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/fr/pdf
GAFI – FATF	http://www.fatf-gafi.org/



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances