



**TRÉSOR**  
DIRECTION GÉNÉRALE

Juin 2016

Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du  
Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution  
sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs

Document de nature explicative



## Sommaire

<b>1. Les différents dispositifs de gel des avoirs</b> .....	8
1.1. Présentation des différents dispositifs de gel des avoirs .....	8
1.1.1. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies .....	8
1.1.1.1. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ne créent d'obligations de geler les avoirs des personnes ou entités désignées qu'une fois transposées en droit interne .....	8
1.1.1.2. La prise en compte des résolutions du CSNU, non encore transposées en droit interne, dans le dispositif préventif LCB-FT .....	8
1.1.2. Les règlements européens portant mesures restrictives .....	9
1.1.3. Les arrêtés de mise en œuvre dans les pays et territoires d'outre-mer des résolutions du CSNU et des décisions du Conseil de l'UE .....	10
1.1.4. Le dispositif national prévu par les articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF .....	10
1.2. Définitions des avoirs .....	12
1.2.1. Le dispositif européen .....	12
1.2.2. Le dispositif national .....	13
1.2.3. Les fonds, instruments financiers et ressources économiques qui doivent être gelés par les organismes financiers .....	14
1.3. Les personnes ou entités faisant l'objet de mesures de gel des avoirs .....	15
1.4. Les organismes financiers assujettis aux obligations de gel des avoirs .....	16
1.4.1. Le dispositif européen .....	16
1.4.2. Le dispositif national : les organismes financiers assujettis à la LCB-FT qui détiennent ou reçoivent des fonds .....	17
1.4.3. Le cas particulier des prestataires de services de paiement intermédiaires .....	18
1.4.3.1. Le dispositif national .....	18
1.4.3.2. Le dispositif européen .....	19
<b>2. L'obligation de se doter d'un dispositif de détection</b> .....	19
2.1. Les dispositifs de filtrage .....	20
2.1.1. Les listes de gel à prendre en compte .....	21
2.1.1.1. Listes européennes et française de gel des avoirs .....	21
2.1.1.2. Les listes étrangères .....	21
2.1.2. Paramétrage du dispositif automatisé de filtrage : critères orthographiques à prendre en compte .....	22
2.1.3. Périmètre du filtrage .....	22
2.1.3.1. « appartiennent » ou sont « possédés » par une personne ou entité désignée .....	22
2.1.3.2. sont « détenus » ou « contrôlés » par une personne ou entité désignée .....	23

2.1.3.3. sont « mis directement à la disposition » d'une personne ou entité désignée.....	24
2.1.3.4. sont « mis indirectement à la disposition » d'une personne ou entité désignée...	24
2.1.3.5. Le cas particulier du filtrage des transferts de fonds .....	26
2.1.3.5.1. <i>Au regard des mesures nationales de gel des avoirs</i> .....	27
2.1.3.5.2. <i>Au regard des mesures européennes de gel des avoirs</i> .....	27
2.1.3.5.3. <i>Les cas où les PSP n'ont pas d'obligation de filtrage</i> .....	28
2.1.4. Fréquence du filtrage .....	28
2.2. Le traitement des alertes .....	29
2.3. Les procédures : la définition des diligences à mener lorsqu'une alerte est générée.....	30
2.4. Le contrôle interne du dispositif .....	31
2.5. L'information et la formation du personnel concerné .....	32
<b>3. La mise en œuvre concrète des obligations de gel des avoirs</b> .....	<b>32</b>
3.1. La mise en œuvre de la mesure de gel et de l'interdiction de mise à disposition de fonds .....	33
3.1.1. Les établissements du secteur de la banque, des services de paiement, des services d'investissement .....	33
3.1.1.1. Traitement des comptes .....	33
3.1.1.2. Les opérations de crédit .....	34
3.1.1.3. L'activité de transmission de fonds .....	35
3.1.1.4. Le change manuel .....	36
3.1.2. Secteur de l'assurance .....	36
3.1.2.1. Assurance-vie .....	36
3.1.2.2. Assurance non-vie .....	38
3.1.2.3. Les courtiers.....	39
3.2. La déclaration « sans délai » de mise en œuvre des mesures de gel à la DGTRESOR.....	39
3.3. Le traitement des relations d'affaires qui ont des liens avec la personne ou l'entité désignée et peuvent ainsi mettre des avoirs à la disposition des personnes ou entités désignées.....	40
3.4. Les diligences à mettre en œuvre lors de la levée de la mesure de gel .....	41
3.5. Le traitement des transferts de portefeuilles .....	41
<b>4. Le rôle des autorités compétentes en matière de gel des avoirs</b> .....	<b>42</b>
4.1. Le rôle central de la DGTRÉSOR .....	42
4.1.1. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de gel.....	42
4.1.2. En ce qui concerne les autorisations de dégel.....	42
4.1.3. Les modalités pratiques .....	43
4.2. Les sanctions disciplinaires et pénales .....	46

4.2.1. Sanctions disciplinaires .....	46
4.2.2. Sanctions pénales.....	46
4.2.3. L'exonération de responsabilité.....	49

**Annexe : Tableau récapitulatif des mesures de gel restrictives par pays à la date du 25 mai 2016**

1. Les présentes lignes directrices ont été élaborées conjointement par l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et la Direction générale du Trésor (DGTRÉSOR), autorité nationale compétente en matière de sanctions économiques et financières. Elles visent à préciser leurs attentes concernant la mise en œuvre par les organismes financiers soumis au contrôle de l’ACPR des obligations dites « *de gel des avoirs* ».

2. Elles ont fait l’objet d’une concertation préalable à leur adoption au sein de la Commission consultative Lutte contre le blanchiment. Elles sont publiques. Elles n’ont pas de caractère contraignant en elles-mêmes.

3. Les mesures de gel s’inscrivent dans le cadre de régimes de sanctions économiques ou financières. Les sanctions sont décidées par l’Organisation des Nations Unies (ci-après ONU), l’Union européenne (ci-après UE) ou par des États pour restreindre les relations économiques et financières avec un État, des personnes, des entités ou des groupements de fait. Les sanctions décidées par l’UE sont qualifiées de « *mesures restrictives* »<sup>1</sup>.

4. Les régimes de sanctions économiques et financières poursuivent différents objectifs d’intérêt général, tels que la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération nucléaire, la coercition en réaction à des violations graves des droits de l’homme ou à des actes menaçant la paix<sup>2</sup>. Les mesures prises dans le cadre de ces régimes sont diverses, le gel des avoirs n’en constituant qu’une catégorie<sup>3</sup>.

5. Les mesures de gel constituent une restriction temporaire au droit de propriété et non une expropriation. Les personnes soumises à une telle mesure sont désignées par une autorité administrative ou une organisation internationale. Ces mesures se distinguent ainsi des saisies ou confiscations prononcées par les autorités judiciaires.

6. Aux fins de ne pas porter une atteinte excessive aux droits fondamentaux des personnes ou entités désignées, des exceptions aux mesures de gel sont prévues (exemple : la possibilité de créditer des fonds sur des comptes gelés) et des dérogations peuvent être accordées (exemples : déblocage des fonds pour payer des vivres, des loyers, des assurances obligatoires, des frais de santé ou de justice). Par ailleurs, la décision de geler les avoirs d’une personne ou entité ou le refus d’en autoriser la mise à disposition peut faire l’objet d’un recours devant l’administration (recours gracieux)<sup>4</sup> ou la juridiction compétente (recours contentieux).

7. Les présentes lignes directrices concernent la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs applicables en France, qui sont issues à la fois :

- des articles L. 562-1 et suivants et R. 562-1 et suivants du code monétaire et financier (ci-après CMF),
- et des règlements européens portant mesures restrictives.

8. Les obligations de gel s’accompagnent d’une interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques au profit des personnes ou entités faisant l’objet d’une mesure de gel. Dans le règlement n°2580/2001 du 27 décembre 2001 concernant l’adoption de mesures

---

<sup>1</sup> Article 215 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne

<sup>2</sup> [http://www.tresor.economie.gouv.fr/8465\\_tableau-recapitulatif-des-mesures-restrictives-par-pays](http://www.tresor.economie.gouv.fr/8465_tableau-recapitulatif-des-mesures-restrictives-par-pays)

<sup>3</sup> Elles prévoient notamment :

- des restrictions aux importations ou aux exportations, soit de façon générale, soit de manière ciblée, en ne visant que certains biens ou services (par exemple, les biens à double usage). Ces mesures sont couramment appelées « *embargos* ».
- des restrictions d’accès aux marchés financiers, des interdictions d’octroyer des prêts ou de crédits, d’effectuer des transferts de fonds ou de fournir des services d’assurance ou de réassurance.

<sup>4</sup> Les mesures nationales de gel des avoirs peuvent faire l’objet d’un recours gracieux auprès du ministre chargé de l’économie et du ministre de l’intérieur pour les mesures prises sur le fondement de l’article L. 562-1 ou du ministre chargé de l’économie pour les mesures prises sur le fondement de l’article L. 562-2.

restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il est expressément interdit de fournir des services financiers (y inclus assurance ou réassurance) aux personnes ou entités faisant l'objet d'une mesure de gel.

9. Les mesures de gel doivent être mises en œuvre par les organismes financiers dès leur entrée en vigueur et génèrent à leur charge une obligation de résultat<sup>5</sup>. Le non-respect d'une mesure de gel prise dans le cadre des dispositifs susmentionnés peut faire l'objet de sanctions pénales<sup>6</sup>. L'application des mesures de gel ne relève pas d'une approche par les risques. En cela, elle est différente de la réglementation visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ci-après BC-FT) qui est prévue aux articles L. 561-2 et suivants du CMF. Pour autant, le dispositif de gel des avoirs complète le dispositif préventif de lutte contre le BC-FT (ci-après LCB-FT), en particulier en ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme.

10. Par ailleurs, en tant que de besoin, les lignes directrices examinent la situation de groupes français ayant des implantations à l'étranger soumises à la législation locale en matière de gel ou encore des organismes financiers qui dans le cadre de leurs activités internationales peuvent être amenés à prendre en compte les listes de gel étrangères.

11. Les présentes lignes directrices tiennent compte des guides de bonne pratique de la DGTRÉSOR et des meilleures pratiques de Conseil de l'Union européenne qui portent sur l'ensemble des sanctions économiques et financières. Les organismes financiers sont invités à se référer à ces guides, en particulier pour la mise en œuvre des mesures de sanctions autres que celles de gel en consultant le site de la DGTRÉSOR :

- <http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales> (Voir point 4 de l'encadré bleu sur cette page et cliquer sur « guide de bonne pratique »)  
- <http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales> (Voir point 4 de l'encadré bleu sur cette page et cliquer sur « guide européen »)

12. Les présentes lignes directrices complètent les guides précités sur :

- les attentes de la DGTRÉSOR et de l'ACPR sur la mise en œuvre concrète des mesures de gel par les organismes des secteurs de la banque, de l'assurance, des services d'investissement, des services de paiement et des changeurs manuels ;
- les attentes du superviseur sur la mise en place de dispositifs efficaces et adaptés de détection des personnes ou entités faisant l'objet d'une mesure de gel ainsi que des opérations au bénéfice de celles-ci ;
- les interactions entre le dispositif préventif LCB-FT d'une part et le dispositif de gel des avoirs d'autre part.

13. Elles prennent en compte la jurisprudence de la Commission des sanctions de l'ACPR en matière de gel des avoirs, des juridictions administratives françaises et de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, CJUE) relativement à l'interprétation des règlements européens prévoyant des mesures de gel.

14. Sauf précision contraire, les articles cités dans les présentes lignes directrices renvoient à ceux du code monétaire et financier.

---

<sup>5</sup> Décision de la Commission des sanctions de l'ACPR, procédure n°2011-03, 27 novembre 2012 : « que l'aptitude des dispositifs (dont elles doivent se doter) à la détection des opérations litigieuses met à la charge des banques une obligation de résultat »

<sup>6</sup> Article 459 du code des douanes pour les mesures européennes. Article L. 574-3 du code monétaire et financier pour les mesures nationales.

# 1. Les différents dispositifs de gel des avoirs

## 1.1. Présentation des différents dispositifs de gel des avoirs

### 1.1.1. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies

#### *1.1.1.1. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ne créent d'obligations de geler les avoirs des personnes ou entités désignées qu'une fois transposées en droit interne*

15. Dans le cadre de ses missions de maintien de la paix, le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après CSNU) peut adopter des résolutions « *en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* »<sup>7</sup> prévoyant des mesures de gel. Afin d'assurer la mise en œuvre effective des résolutions, le CSNU peut mettre en place un comité des sanctions<sup>8</sup> qui réunit tous les États membres du Conseil de sécurité. Le comité a notamment pour fonction de désigner les personnes ou entités faisant l'objet de mesures de gel. Il complète et actualise ainsi les listes de gel qui peuvent par ailleurs avoir été directement établies par le Conseil de sécurité.

16. Les mesures de gel prévues dans ce cadre font l'objet de recommandations du GAFI lorsqu'elles sont liées à la lutte contre la prolifération nucléaire ou à la lutte contre le financement du terrorisme<sup>9</sup>.

17. Les résolutions du CSNU et les décisions des comités des sanctions prévoyant une mesure de gel à l'encontre d'une personne ou d'une entité s'imposent aux États<sup>10</sup>. Elles ne créent pas à l'encontre des organismes financiers, en l'absence d'acte juridique de transposition en droit interne, une obligation juridique de geler les avoirs de ces personnes ou entités.

18. L'adoption d'une résolution du CSNU ou la prise d'une décision du comité des sanctions fait l'objet d'une publication sur le site de l'ONU<sup>11</sup>. Une information de presse est souvent disponible, plus rapidement en version anglaise<sup>12</sup>. La DGTRÉSOR publie, dès qu'elle en a connaissance<sup>13</sup>, une liste électronique des personnes et entités désignées dans une résolution du CSNU ou une décision d'un comité des sanctions.

#### *1.1.1.2. La prise en compte des résolutions du CSNU, non encore transposées en droit interne, dans le dispositif préventif LCB-FT*

---

<sup>7</sup> Chapitre 7 de la Charte des Nations Unies (articles 39 à 51)

<sup>8</sup> Afin d'assurer la mise en œuvre effective des sanctions par les États membres des Nations Unies, le Conseil de sécurité a recours, la plupart du temps, à un comité des sanctions. Organe subsidiaire au Conseil réunissant tous les États membres du Conseil de sécurité, le comité a trois fonctions principales, qu'il exerce dans le cadre des décisions adoptées par le Conseil :

- désigner des personnes, entités et biens devant faire l'objet de sanctions, ou bien au contraire accéder aux demandes de radiation des listes qui lui sont adressées ;
- surveiller la mise en œuvre des sanctions décidées par le CSNU : chaque comité collecte et contrôle les informations communiquées par les États sur les mesures prises pour appliquer les sanctions. Les comités assurent également le suivi des effets des sanctions, notamment en matière humanitaire, et la gestion des éventuelles exemptions prévues par le Conseil de sécurité ;
- clarifier les modalités d'application des sanctions : le comité peut répondre aux questions posées par les États sur la mise en œuvre pratique des sanctions ou leur adresser des directives générales sur l'interprétation à retenir des résolutions du Conseil de sécurité.

<sup>9</sup> Recommandations n°6 et n°7 du GAFI (Février 2012).

<sup>10</sup> Article 25 de la Charte des Nations Unies

<sup>11</sup> <http://www.un.org/fr/sc/>

<sup>12</sup> <http://www.un.org/press/en/content/security-council>

<sup>13</sup> En général à J+1, compte tenu de la diffusion des informations la veille à New York



19. Les organismes financiers prennent en compte, dans le cadre de leur dispositif LCB-FT, les mesures de gel prévues par les résolutions du CSNU et les décisions des comités des sanctions jusqu'à leur transposition en droit interne. En particulier, ils intègrent, dans leur appréciation des risques de BC-FT, le fait qu'une personne ou entité soit ainsi désignée, et mettent en œuvre des mesures de vigilance adaptées conformément au I de l'article L. 561-10-2. Ils procèdent, en cas de soupçon, à une déclaration à Tracfin<sup>14</sup>, en particulier lorsqu'il y a un risque de retrait des fonds, instruments financiers ou ressources économiques ou de contournement de la mesure de gel (par exemples : virements inhabituels à des tiers ou sur un autre compte détenu auprès d'un organisme étranger qui ne relève pas du champ d'application territorial des règlements européens ou des arrêtés, rachat total ou partiel d'un contrat d'assurance, rachat d'un contrat avec transfert des fonds sur un autre contrat détenu par un tiers, transmission de fonds). Il est attendu que la déclaration de soupçon soit effectuée de manière à permettre à Tracfin de s'opposer à l'exécution de l'opération.

20. Les organismes financiers sont invités à utiliser la liste de la DGTRÉSOR pour détecter dans leurs bases clients les personnes ou entités dont les avoirs vont être prochainement gelés. La détection anticipée de ces personnes ou entités leur permet de mettre en œuvre immédiatement la mesure de gel dès la publication du règlement européen ou de l'arrêté.

### 1.1.2. Les règlements européens portant mesures restrictives

21. Dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), l'UE adopte des règlements européens<sup>15</sup> lui permettant :

- de transposer dans son ordre juridique les résolutions du CSNU prévoyant des mesures de gel ;
- et d'imposer des mesures de gel de manière autonome, indépendamment de toute action des Nations Unies.

22. L'UE adopte ainsi des mesures de gel dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme<sup>16</sup> ou de sanctions à l'encontre de certains pays.

#### **Libellé type de la disposition des règlements européens prévoyant la mesure de gel et d'interdiction de mise à disposition des fonds<sup>17</sup> :**

*« Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes, entités et organismes énumérés à l'annexe XX, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent.*

*Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe XX, ni dégagé à leur profit. »*

23. Les règlements européens prévoyant des mesures de gel sont directement applicables dès leur publication au Journal Officiel de l'UE (ci-après JOUE), sauf dispositions contraires. Les mesures de gel sont régulièrement réexaminées au regard de leurs objectifs, aux fins d'abrogation ou de

<sup>14</sup> Cf. Lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin

<sup>15</sup> Ces règlements sont pris sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

<sup>16</sup> Le règlement n°2580/2001 du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme instituent des mesures de gel à l'encontre de personnes identifiées comme finançant ou susceptibles de financer des activités terroristes. La liste des personnes désignées est régulièrement mise à jour. Par ailleurs, l'UE a pris deux règlements pour transposer les résolutions 1988(2011) et 1989(2011) du CSNU concernant notamment Al Qaeda, les Talibans et Daesh (règlements n° 753/2011 et n°881/2002, cf. <http://www.tresor.economie.gouv.fr/daeshterrorism>).

<sup>17</sup> Sous réserve d'une rédaction différente car elle peut varier en fonction des règlements.

reconduction. En outre, les règlements européens sont régulièrement modifiés, aux fins de mise à jour des listes des personnes ou entités désignées ou pour corriger les éléments d'identification des personnes ou entités désignées, voire abrogés ou remplacés par de nouveaux textes.

24. Dans ces conditions, il appartient aux organismes financiers de mettre en place une veille juridique leur permettant de suivre les modifications apportées aux règlements européens ou la publication de nouveaux textes au JOUE<sup>18</sup>. Le site internet de la DGTRÉS<sup>19</sup> publie et met à jour les références des textes européens applicables, ainsi que les versions consolidées des règlements européens.

25. Un tableau récapitulatif des mesures restrictives par pays, y inclus de gel des avoirs, applicables aux organismes financiers figure en annexe des présentes lignes directrices. Il est mis à jour par la DGTRÉS<sup>20</sup>. Les organismes sont ainsi invités à consulter le lien suivant :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/8465-tableau-recapitulatif-des-mesures-restrictives-par-pays>

26. Les sanctions en cas de violation de mesures restrictives européennes sont déterminées par le droit interne de chaque État membre<sup>20</sup> (cf. § 4.2 des présentes lignes directrices en ce qui concerne les sanctions).

### **1.1.3. Les arrêtés de mise en œuvre dans les pays et territoires d'outre-mer des résolutions du CSNU et des décisions du Conseil de l'UE**

27. Les règlements européens s'appliquent, dans les territoires d'outre-mer qualifiés de « *régions ultrapériphériques* » dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Martin et Mayotte<sup>21</sup>. En revanche, ils ne sont pas applicables dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

28. Les articles L. 714-1 et suivants permettent d'appliquer, par arrêté du ministre chargé de l'économie, dans les PTOM, les mesures de gel des avoirs prises par des résolutions du CSNU ou des décisions du Conseil de l'UE.

29. Les arrêtés sont publiés au JORF et repris sur le site de la DGTRÉS<sup>22</sup>.

### **1.1.4. Le dispositif national prévu par les articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF**

- *Les mesures nationales de gel prises dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme sur le fondement de l'article L. 562-1 du CMF*

---

<sup>18</sup> Cf. article 40 de l'arrêté du 3 novembre 2014 sur le contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'ACPR : « *Les entreprises assujetties mettent en place un dispositif permettant de garantir un suivi régulier et le plus fréquent possible des modifications pouvant intervenir dans les textes applicables à leurs opérations et, à ce titre, l'information immédiate de tous les membres de leur personnel concernés* ».

<sup>19</sup> <http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales>

<sup>20</sup> Le libellé type de cette disposition dans les règlements européens est le suivant : « *Les États membres déterminent le régime de sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toute les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives* ».

<sup>21</sup> Article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>22</sup> Ces arrêtés sont publiés sur le site de la DGTRÉS sur la page dédiée à chaque régime de sanctions, accessible depuis ce lien : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/sanctions-financieres-internationales>. Les références de ces arrêtés peuvent aussi être consultées dans la liste unique de la DGTRÉS, dans la colonne « TOM »

**Article L. 562-1 :**

« Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement, décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, y incitent, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés. »

30. L'introduction en droit français<sup>23</sup> d'un dispositif autonome aux fins de lutte contre le financement du terrorisme répond aux exigences du CSNU<sup>24</sup> et du GAFI (Recommandation 6).

31. Les mesures prises sur ce fondement sont prévues dans des arrêtés co-signés par le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur.

32. Elles s'appliquent aux organismes financiers dès la publication de ces arrêtés au Journal Officiel de la République Française (JORF). Leur durée de validité est limitée à 6 mois, renouvelable par un nouvel arrêté.

33. À cet égard, il est rappelé aux organismes financiers la nécessité de mettre en place une veille juridique leur permettant de suivre la publication de nouveaux arrêtés au JORF, ainsi que les modifications apportées aux arrêtés<sup>25</sup>.

34. Les arrêtés des ministres sont applicables sur tout le territoire de la République française. La Principauté de Monaco s'est engagée auprès de la France à dupliquer sur son territoire les mesures de gel nationales<sup>26</sup>.

– *Les mesures nationales de gel prises sur le fondement de l'article L. 562-2 du CMF*

**Article L. 562-2 :**

« En application des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies ou des actes pris en application de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, organismes ou entités qui ont commis, commettent des actes sanctionnés ou prohibés par ces résolutions ou ces actes, les facilitent ou y participent

<sup>23</sup> Il a été introduit par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

<sup>24</sup> Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001

<sup>25</sup> Cf. article 40 de l'arrêté du 3 novembre 2014 sur le contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'ACPR : « Les entreprises assujetties mettent en place un dispositif permettant de garantir un suivi régulier et le plus fréquent possible des modifications pouvant intervenir dans les textes applicables à leurs opérations et, à ce titre, l'information immédiate de tous les membres de leur personnel concernés ».

<sup>26</sup> La Principauté, en tant qu'État souverain, met également en œuvre les gels ordonnés par le CSNU.

*et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources susmentionnés sont également gelés. »*

35. En pratique, ce dispositif est principalement utilisé pour pallier les délais de transposition par un règlement européen des mesures de gel prévues par des résolutions du CSNU<sup>27</sup>.

36. Les mesures de gel décidées sur ce fondement sont prises par voie d'arrêtés du ministre chargé de l'économie, publiés au JORF.

37. Les arrêtés sont automatiquement abrogés, en ce qui concerne la métropole, lorsque le règlement européen mettant en œuvre la mesure de gel entre en vigueur<sup>28</sup>.

## **1.2. Définitions des avoirs**

38. L'expression « *gel des avoirs* » est issue notamment des résolutions du CSNU.

39. Le CMF prévoit le gel des « *fonds, instruments financiers et ressources économiques* » des personnes ou entités désignées dans les arrêtés, tandis que les règlements européens emploient les termes de gel des « *fonds et ressources économiques* ». La notion de « *fonds* » recouvre, au niveau européen, les instruments financiers définis à l'article L. 211-1<sup>29</sup>, à savoir les titres financiers et les contrats financiers.

### **1.2.1. Le dispositif européen**

40. Les règlements européens portant mesures de gel prévoient systématiquement :

- le gel des fonds et ressources économiques des personnes et entités désignées ;
- ainsi que l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques directement ou indirectement à leur disposition.

La définition des termes « *gel des fonds* », « *gel des ressources économiques* », « *fonds* » et « *ressources économiques* » figurent dans chaque règlement européen. Les termes ainsi utilisés ne correspondent pas toujours aux qualifications juridiques du droit français.

Les libellés types<sup>30</sup> de ces définitions sont reproduits ci-dessous :

<sup>27</sup> En pratique, lorsqu'une résolution du CSNU ou une décision du Conseil de l'UE est prise, un arrêté unique fondé sur les articles L. 562-2 et L. 714-1 est publié permettant ainsi l'application immédiate des mesures de gel en métropole et dans les PTOM (cf. §1.1.3).

<sup>28</sup> Les arrêtés qui sont aussi pris sur le fondement de l'article L. 714-1 restent en vigueur dans les PTOM

<sup>29</sup> Article L. 211-1: « I. - *Les instruments financiers sont les titres financiers et les contrats financiers.*

II. - *Les titres financiers sont :*

1. *Les titres de capital émis par les sociétés par actions ;*

2. *Les titres de créance, à l'exclusion des effets de commerce et des bons de caisse ;*

3. *Les parts ou actions d'organismes de placement collectif.*

III. - *Les contrats financiers, également dénommés " instruments financiers à terme ", sont les contrats à terme qui figurent sur une liste fixée par décret. »*

<sup>30</sup> Ces libellés standards de ces définitions figurent dans les lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives dans le cadre de la PESC de l'Union européenne (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, doc. 15579/06 du 3 décembre 2003, III-Libellé type des instruments juridiques, p. 15.

*« Fonds » : « les actifs financiers et les avantages de toute nature, y compris, mais pas 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 instruments de la dette au niveau public ou privé<sup>31</sup>, et les titres négociés notamment 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;*

*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,*

*h) tout autre instrument de financement à l'exportation. »*

*« Ressources économiques » : « 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. »*

*« gel des fonds » : « toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à ces fonds qui auraient 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 en permettrait l'utilisation, notamment la gestion de portefeuille. »*

*« Gel des ressources économiques » : « toute action visant à empêcher leur utilisation afin d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque manière que ce soit, y compris, mais pas uniquement, par leur vente, leur location ou leur hypothèque. »*

La notion de *« mise à disposition directe ou indirecte »* de fonds ou ressources économiques n'est pas définie dans les règlements européens. Selon la CJUE, l'expression *« mise [...] à la disposition »* revêt une acception large, qui englobe tout acte dont l'accomplissement est nécessaire, selon le droit national applicable, pour permettre à une personne d'obtenir effectivement le pouvoir de disposer pleinement des biens, des fonds ou d'instruments financiers<sup>32</sup>.

### **1.2.2. Le dispositif national**

41. Les arrêtés pris en application des articles L. 562-1 et L. 562-2 prévoient systématiquement :

<sup>31</sup> Cela vise notamment des titres de dettes émis par des États, des organismes publics ou privés.

<sup>32</sup> CJUE, 11 octobre 2007, *Gerda Möllendorf et Christiane Möllendorf-Niehuus*, C-117/06, point 51

- le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques des personnes ou entités désignées ;
- et l'interdiction d'effectuer tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes ou entités dont les fonds sont gelés.

**Article L 562-4 :**

*« Pour l'application du présent chapitre, on entend par fonds, instruments financiers et ressources économiques les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt ou un contrôle sur ces avoirs, incluant, notamment, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit. »*

*« Pour l'application du présent chapitre, le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui aurait pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété ou de leur nature, ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel. »*

**Article L 562-5 :**

*« Le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement, décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales, organismes ou entités auxquels ces fonds, instruments financiers et ressources économiques appartiennent et qui sont mentionnées à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2. Ces mesures s'appliquent également aux mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques dont l'ordre d'exécution a été émis antérieurement à la date de publication de la décision. »*

42. Les termes « *fonds, instruments financiers et ressources économiques* » et « *gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques* » sont définis à l'article L. 562-4.

**1.2.3. Les fonds, instruments financiers et ressources économiques qui doivent être gelés par les organismes financiers**

43. Au regard des définitions prévues dans les règlements européens et dans le CMF, l'ACPR et la DGTRÉSOR appellent l'attention des organismes financiers sur le champ très large des fonds, instruments financiers et ressources économiques susceptibles d'être gelés.

44. Ils recouvrent notamment:

- les fonds remboursables du public détenus ou versés sur des comptes de dépôts ou des comptes courants ou des comptes d'épargne tels que les livrets A, les livrets de développement durable ;
- les fonds déposés ou détenus sur des comptes de paiement ;
- les fonds versés pour charger des instruments de monnaie électronique et les valeurs monétaires stockées sur ces instruments ;
- les fonds versés dans le cadre d'un contrat individuel ou collectif de gestion d'actifs ;

- les intérêts et autres revenus d’actifs financiers de toute nature (rémunération sur les comptes à vue, comptes d’épargne, parts d’OPCVM, actions de SICAV) ;
- les primes ou cotisations versées dans le cadre d’un contrat d’assurance et les indemnités versées ;
- les contrats d’assurance-vie ou de capitalisation (encours et versements) ;
- les titres et contrats financiers visés à l’article L. 211-1 ainsi que leurs équivalents émis ou conclus sur le fondement d’un droit étranger, y inclus les bons de capitalisation ;
- les intérêts et autres revenus des titres ou contrats financiers ou tout autre titre ou contrat émis ou conclu sur le fondement d’un droit étranger.

45. La notion de ressources économiques vise notamment tous les biens, meubles ou immeubles, qui peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, d’autres biens ou des services. Les organismes financiers doivent geler les ressources économiques des personnes ou entités listées dont ils sont les dépositaires ou dont ils ont la garde. Cela vise notamment les biens de toute nature (bijoux, or, pierres précieuses, œuvres d’art) qui pourraient avoir été déposés en gage ou dans un coffre-fort.

46. L’assurance non-vie est aussi considérée comme une ressource économique car elle permet d’obtenir des fonds. Toutefois, la DGTRÉSOR accorde des autorisations permettant la souscription et le maintien du contrat d’assurance non-vie qui répond aux besoins fondamentaux des personnes ou entités désignées ou de leurs proches (cf. § 3.1.2.2 des présentes lignes directrices).

47. La portée pour les organismes financiers de ces définitions est précisée dans le § 3 des présentes lignes directrices pour chacun des secteurs concernés.

### **1.3. Les personnes ou entités faisant l’objet de mesures de gel des avoirs**

48. Le gel peut viser des personnes physiques, des personnes morales diverses (exemples : sociétés, organismes publics, ministères, associations, fondations), de même que des groupements de fait, sans personnalité juridique, tels que des groupes terroristes<sup>33</sup>. Dans cette dernière hypothèse, les organismes financiers n’ayant pas de relations d’affaires avec des groupements de fait, il leur appartient de geler les avoirs des personnes physiques ou morales dont ils savent qu’ils agissent pour le compte de ces groupements, en particulier lorsque cela est expressément indiqué dans le règlement européen ou l’arrêté.

49. Les éléments d’identification des personnes ou entités faisant l’objet d’une mesure de gel sont prévus dans les annexes de chaque règlement européen, ou dans chaque arrêté s’agissant des mesures nationales. Les éléments d’identification sur les personnes ou entités désignées peuvent différer selon la disponibilité de l’information.

50. S’agissant d’une personne physique, les éléments d’identification susceptibles de figurer dans les textes sont les noms et prénoms, et le cas échéant, les alias (autres dénominations connues de

---

<sup>33</sup> Le dispositif national permet de geler les avoirs de toute personne physique ou morale désignée, conformément aux dispositions de l’article L. 562-1. L’article L. 562-2 comme les règlements européens permettent de surcroît de geler les fonds, instruments financiers et ressources économiques des « entités », y compris celles sans personnalité morale

la personne), la date ou le lieu de naissance, la nationalité, l'adresse<sup>34</sup>, le numéro de passeport, voire des renseignements complémentaires.

51. S'agissant des personnes morales, il peut s'agir de la dénomination sociale, de l'adresse du siège social, du téléphone, du numéro de télécopieur/fax, de l'activité ou l'objet social, la date de constitution, du pays d'enregistrement, voire des renseignements complémentaires.

52. Afin de faciliter la mise en œuvre des mesures de gel par les organismes financiers, la DGTRÉSOR et l'UE<sup>35</sup> publient des listes électroniques des personnes ou entités désignées. Les listes électroniques susmentionnées sont mises à jour dès l'entrée en vigueur des règlements européens ou arrêtés.

53. Il est porté à l'attention des organismes financiers que la liste « *unique* » de la DGTRÉSOR<sup>36</sup> inclut toutes les personnes et entités listées au titre des dispositifs national et européen, alors que la liste « *consolidée* » de l'UE (publiée sur le site relatif à la PESC et reprise sur le site de la DGTRÉSOR<sup>37</sup>) ne couvre que les personnes et entités listées dans les règlements européens<sup>38</sup>.

## 1.4. Les organismes financiers assujettis aux obligations de gel des avoirs

### 1.4.1. Le dispositif européen

54. Les règlements européens définissent de façon générale les personnes soumises aux obligations de gel des avoirs. Ils ne visent pas un secteur en particulier.

#### **Libellé type des règlements européens quant au champ d'application :**

*« Les règlements sont applicables:*

*a) sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien;*

*b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre;*

*c) à toute personne, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est ressortissante d'un État membre;*

*d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme établi ou constitué selon le droit d'un État membre;*

*e) à 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. »*

<sup>34</sup> À noter que l'adresse ne figure pas dans les arrêtés nationaux

<sup>35</sup> Sur les modalités d'utilisation de la liste européenne, cf.:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/list/version4/global/help\\_online/help.html](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/version4/global/help_online/help.html)

<sup>36</sup> [http://www.tresor.economie.gouv.fr/11448\\_liste-unique-de-gels](http://www.tresor.economie.gouv.fr/11448_liste-unique-de-gels)

<sup>37</sup> [http://www.tresor.economie.gouv.fr/5061\\_Liste-electronique-consolidee-des-sanctions-financieres](http://www.tresor.economie.gouv.fr/5061_Liste-electronique-consolidee-des-sanctions-financieres)

<sup>38</sup> La liste de l'UE inclut non seulement les personnes ou entités désignées faisant l'objet de mesures de gel mais également celles faisant l'objet d'autres types de restrictions (exemples : interdiction des prendre des participations dans une personne morale ou de créer des joints ventures avec des entités listées). Il est donc nécessaire de consulter les règlements européens applicables en cas de détection d'une personne ou entité listée dans les bases clients pour connaître le type de restrictions applicables (cf. développements au §2.2 des présentes lignes directrices sur ce point).



55. L'ensemble des organismes financiers sont soumis aux mesures européennes de gel et d'interdiction de mise à disposition de fonds ou ressources économiques au profit de personnes ou entités désignées. Il en est ainsi, par exemple, des entreprises exerçant une activité de réassurance ou des intermédiaires en financement participatif.

#### **1.4.2. Le dispositif national : les organismes financiers assujettis à la LCB-FT qui détiennent ou reçoivent des fonds**

**Article L562-3 :**

*« Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, instruments financiers et ressources économiques sont tenues d'appliquer les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre. »*

56. Les organismes financiers assujettis aux mesures nationales de gel sont ceux qui :

- sont assujettis aux obligations de LCB-FT<sup>39</sup> ;
- et détiennent ou reçoivent des fonds, instruments financiers ou ressources économiques.

57. Il s'agit des organismes suivants soumis au contrôle de l'ACPR :

- des établissements de crédit, y compris les succursales de pays tiers à l'Espace économique européen (EEE) établies en France ;
- des établissements de monnaie électronique français;
- des établissements de paiement français;
- des sociétés de financement ;
- des entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, y compris les succursales de pays tiers à l'EEE ;
- des changeurs manuels ;
- de la Caisse des dépôts et consignations ;
- des entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées à l'article L. 310-1 du Code des assurances ;
- des courtiers en assurance, du moment qu'ils reçoivent/encaissent des fonds ;
- des organismes du code de la mutualité ;
- des organismes du code de la sécurité sociale.

58. Les succursales établies en France des organismes financiers dont le siège social est situé dans l'EEE sont également assujetties à ces obligations. Il en est de même des établissements de paiement et de monnaie électronique européens qui exercent en France en libre établissement en ayant recours à des agents ou des distributeurs, conformément aux dispositions du VI de l'article

---

<sup>39</sup> Cf. article L. 561-2

L. 561-3<sup>40</sup>. De plus, les organismes financiers dont le siège social est situé dans l'EEE et qui agissent sur le territoire national en libre prestation de services (par exemple, sur internet) sont assujettis aux obligations nationales de gel des avoirs.

59. En revanche, les mesures nationales de gel des avoirs ne s'appliquent pas aux dépositaires centraux et aux gestionnaires de systèmes de règlement livraison, conformément à l'article L562-10<sup>41</sup>.

60. Si les intermédiaires en financement participatif<sup>42</sup> sont soumis aux mesures européennes de gel des avoirs puisque les services qu'ils proposent permettent de mettre des fonds à la disposition d'une personne ou entité désignée ou à celle-ci de les utiliser, ces intermédiaires ne sont pas soumis aux obligations nationales de gel des avoirs. Leur activité consiste, en effet, à mettre en relation les porteurs d'un projet déterminé et les personnes finançant ce projet, sans recevoir de fonds. Il leur appartient de prendre en compte les mesures nationales de gel dans le cadre de leur dispositif LCB-FT (classification des risques, adaptation des mesures de vigilance, déclaration de soupçon), notamment lorsqu'une personne ou entité a été désignée en raison d'activités terroristes.

61. En outre, l'obligation de mise en œuvre des mesures de gel incombe aux prestataires de services de paiement au nom et pour le compte duquel les intermédiaires en financement participatif agissent comme agents ou distributeurs.

### **1.4.3. Le cas particulier des prestataires de services de paiement intermédiaires**

#### ***1.4.3.1. Le dispositif national***

62. L'article R. 562-3<sup>43</sup> exclut expressément du champ des obligations de gel des avoirs les prestataires de services de paiement (PSP) intermédiaires qui participent à l'exécution d'un virement au profit ou en provenance d'une personne ou entité faisant l'objet d'une mesure de gel.

63. En effet, le PSP intermédiaire n'est ni celui du donneur d'ordre, ni celui du bénéficiaire. Il transmet un virement pour le compte du prestataire du donneur d'ordre, du prestataire du bénéficiaire ou d'un autre prestataire. Dans ces conditions, il n'agit pas pour le compte ou au profit de la personne ou entité faisant l'objet de la mesure de gel.

---

<sup>40</sup> Cf. VI de l'article L. 561-3 « *Les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui recourent, pour exercer leur activité sur le territoire national, aux services d'un ou de plusieurs agents ou à des personnes en vue de distribuer, au sens de l'article L. 525-8, de la monnaie électronique sont soumis aux sections 3 et 4 du présent chapitre et au chapitre II du présent titre [obligations relatives au gel des avoirs]* ».

<sup>41</sup> « *Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux dépositaires centraux et aux gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers.* »

<sup>42</sup> Articles L. 548-1 et suivants

<sup>43</sup> Article R. 562-3 : « *I.-Les personnes mentionnées aux 1,1° bis, 1° ter, 5 et 6 de l'article L. 561-2 qui reçoivent l'ordre d'un client, autre qu'une personne relevant des mêmes catégories de cet article, d'exécuter pour son compte un virement hors de France de fonds ou d'instruments financiers au profit d'une personne, d'un organisme ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel, suspendent l'exécution de cet ordre et informent sans délai le ministre chargé de l'économie. Les fonds ou instruments financiers dont le virement a été suspendu sont gelés, sauf si le ministre chargé de l'économie en autorise la restitution au client.*

*II.-Les personnes mentionnées aux 1,1° bis, 1° ter, 5 et 6 de l'article L. 561-2 qui reçoivent de l'étranger un ordre de virement de fonds ou d'instruments financiers d'une personne, d'un organisme ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel au profit d'un client, autre qu'une personne relevant des mêmes catégories de cet article, suspendent l'exécution de cet ordre et informent sans délai le ministre chargé de l'économie. Les fonds ou instruments financiers dont l'ordre de virement a été suspendu sont gelés, sauf si le ministre chargé de l'économie autorise le virement.* »

### 1.4.3.2. Le dispositif européen

64. L'ACPR et la DGTRÉSOR appellent l'attention des PSP intermédiaires sur le fait que les règlements européens ne prévoient pas une exclusion similaire. Dès lors, les PSP agissant en qualité d'intermédiaire mettent en œuvre les mesures européennes de gel des avoirs.

65. Les règlements européens prévoient cependant des exonérations de responsabilité lorsqu'un établissement ne pouvait raisonnablement soupçonner que son action entraînerait la violation d'une mesure de gel.

66. À partir du 26 juin 2017, date d'application du règlement n°2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds<sup>44</sup>, les PSP intermédiaires seront tenus d'appliquer des obligations spécifiques visant à s'assurer de la présence des informations relatives au donneur d'ordre et au bénéficiaire dans les messages de paiement des transferts de fonds transfrontaliers hors UE<sup>45</sup>. Si le PSP intermédiaire constate, lors de la réception d'un tel transfert de fonds, que les informations relatives au donneur d'ordre ou au bénéficiaire sont manquantes, il rejette le transfert ou demande les informations requises. Dans cette dernière hypothèse, s'il n'obtient pas auprès du PSP du donneur d'ordre les éléments lui permettant de s'assurer que le donneur d'ordre ou le bénéficiaire est une personne ou entité désignée, il ne saurait a priori voir sa responsabilité engagée au titre du respect des mesures européennes de gel.

## 2. L'obligation de se doter d'un dispositif de détection

### **Secteur de la banque :**

**Dispositions de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution :**

#### **Article 47 :**

*« Les entreprises assujetties se dotent également de dispositifs adaptés à leurs activités permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques. »*

#### **Article 49 :**

*« Les dispositifs mentionnés aux articles 46 et 47 sont adaptés aux activités, aux clientèles, aux implantations de l'entreprise assujettie et aux risques identifiés par la classification. »*

### **Secteur de l'assurance :**

<sup>44</sup> Règlement n°847/2015 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) no 1781/2006, applicable à partir du 26 juin 2017.

<sup>45</sup> Conformément à l'article 11 du règlement n°2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n°1781/2006, les PSP intermédiaires devront mettre en place des procédures efficaces, y compris, le cas échéant, un contrôle a posteriori ou en temps réel, pour détecter l'absence éventuelle des informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire. L'article 12 dudit règlement prévoit la mise en place par les PSP intermédiaires de procédures efficaces, fondées sur les risques, pour déterminer s'il y a lieu d'effectuer, de rejeter ou de suspendre un transfert de fonds qui n'est pas accompagné des informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire. Il est précisé que lorsque le PSP intermédiaire constate, lors de la réception d'un transfert de fonds, que les informations requises sont manquantes, il lui appartient de rejeter le transfert ou demander les informations requises avant de transmettre les fonds, ou après cette opération, en fonction de l'appréciation des risques.

**Article A 310-8, VI, alinéa 2 du code des assurances :**

*« Elles se dotent également de dispositifs permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure restrictive spécifique ou de gel des fonds instruments financiers et ressources économiques. »*

67. Les organismes financiers soumis aux articles 47 et 49 de l'arrêté du 3 novembre ainsi qu'au VI de l'article A. 310-8 du code des assurances sont tenus de se doter de dispositifs efficaces et adaptés de détection des opérations au profit des personnes ou entités désignées.

68. Les changeurs manuels, ainsi que les organismes du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale, qui ne sont pas soumis à des dispositions équivalentes, sont invités à prendre en compte ces dispositions afin de se conformer à leurs obligations de gel.

## **2.1. Les dispositifs de filtrage**

69. Le dispositif de détection couvre à la fois, les bases clientèle (« le stock ») et les opérations de réception/mise à disposition de fonds, instruments financiers ou ressources économiques («les flux »).

70. Le dispositif de détection mis en œuvre doit permettre dans tous les cas l'application de la mesure de gel<sup>46</sup>. S'il n'est pas imposé de se doter d'outils automatisés de filtrage des bases clientèle et des opérations au profit des personnes ou entités désignées, un dispositif automatisé est cependant très souhaitable. Un tel dispositif est nécessaire, lorsque la taille de l'organisme ainsi que la nature et le volume de ses activités ne permettent pas une détection manuelle en temps réel.

71. Pour autant, le recours à un dispositif automatisé de filtrage ne saurait à lui seul garantir à l'organisme la bonne mise en œuvre de ses obligations de gel des avoirs. L'efficacité d'un dispositif de détection repose, en effet, sur l'exhaustivité et la qualité des données d'identité de la clientèle figurant dans les bases clients ou dans les messages d'opérations. Le paramétrage du dispositif, la fréquence de filtrage, le délai de traitement des alertes sont également des éléments essentiels pour l'efficacité du dispositif. Pour les opérations qui ne seraient pas couvertes par le dispositif automatisé de filtrage, les organismes financiers peuvent utiliser un dispositif manuel à la condition que cette modalité de filtrage permette une détection efficace.

72. Les organismes qui décident au regard de leur taille et de leurs activités d'avoir recours exclusivement à un dispositif manuel s'assurent que ce dispositif est efficace. Ils doivent être en mesure d'en justifier à l'ACPR.

---

<sup>46</sup> Décision de la Commission des sanctions du 27 novembre 2012 (n°2011-03) : « *Considérant que, selon le paragraphe 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 du CRBF susvisé, les banques doivent se doter de dispositifs adaptés à leurs activités permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques ; que les mesures de gel ainsi visées sont aussi bien celles prises dans le cadre communautaire déjà mentionné que celles que peut prendre en complément le ministre chargé de l'économie en vertu de l'article L. 562-1 du COMOFI ; que l'aptitude des dispositifs (dont elles doivent se doter) à la détection des opérations litigieuses met à la charge des banques une obligation de résultat* ».

## 2.1.1. Les listes de gel à prendre en compte

### 2.1.1.1. Listes européennes et française de gel des avoirs

73. Le dispositif de détection prend en compte les mesures nationales et européennes de gel des avoirs.

74. Il est ainsi recommandé aux organismes financiers de se reporter à la liste unique publiée par la DGTRÉSOR, celle-ci incluant toutes les personnes et entités listées au titre des dispositifs national et européen.

75. Les organismes financiers qui utilisent la liste européenne dite « consolidée » (cf. § 1.3 supra) veillent à mettre en œuvre également les mesures nationales de gel, soit en procédant à une détection manuelle de leur base clientèle, soit en intégrant dans leur dispositif de filtrage les éléments d'identification des personnes ou entités désignées par arrêté.

76. Dans l'hypothèse où ils ont recours à des listes fournies par des prestataires extérieurs, ils s'assurent que celles-ci couvrent les listes nationale et européennes, le cas échéant en procédant par échantillonnage, et sont mises à jour dès la publication des règlements européens ou arrêtés.

### 2.1.1.2. Les listes étrangères

#### **Article 41 de l'arrêté du 3 novembre 2014 précité :**

*« Les entreprises assujetties s'assurent que leurs filiales et succursales à l'étranger mettent en place des dispositifs de contrôle de la conformité de leurs opérations. Les dispositifs mentionnés au premier alinéa permettent le contrôle du respect des règles locales applicables à l'activité de leurs filiales et succursales ainsi que l'application du présent arrêté. Lorsque les dispositions locales sont plus contraignantes que les dispositions du présent arrêté et, le cas échéant, des dispositions européennes directement applicables, leur respect est réputé satisfaire aux obligations prévues par le présent arrêté au niveau des implantations locales. »*

77. Dans le cadre de leur dispositif de contrôle de la conformité, il est rappelé aux professionnels du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement que ceux-ci doivent s'assurer, conformément à l'article 41 de l'arrêté du 3 novembre 2014 précité sur le contrôle interne, que leurs implantations étrangères se conforment à la réglementation locale en matière de gel des avoirs.

78. Les groupes d'assurance ayant des implantations à l'étranger qui ne sont pas soumis à des dispositions équivalentes à celles de l'article 41 précité, sont invités à mettre en œuvre des mesures équivalentes.

79. En outre, les organismes financiers, en particulier ceux qui ont des activités internationales, sont invités à prendre en compte les listes de gel des pays ou territoires avec lesquels l'exercice de cette activité a un lien de rattachement. C'est en particulier le cas lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'opérations de commerce international (exemples : octroi de financements, de garanties ou d'assurances). La prise en compte de telles listes peut les conduire à ne pas exécuter l'opération. Le refus d'exécution ne donne pas lieu à une déclaration de mise en œuvre de gel des avoirs à la DGTRÉSOR qui n'est pas autorité compétente.

80. Les organismes financiers apprécient, en fonction de la connaissance de la relation d'affaires, l'opportunité de consulter les listes étrangères avant d'effectuer des transferts internationaux pour s'assurer *ex ante* que le paiement pourra être exécuté par tous les prestataires de services de paiement intervenant dans la chaîne de paiement. Si l'organisme financier détecte un bénéficiaire ou un donneur d'ordre désigné dans une liste étrangère, il est invité à réexaminer le profil de la relation d'affaires. En cas de soupçon, il s'abstient d'effectuer l'opération et procède à une déclaration de soupçon à Tracfin.

81. Par ailleurs, indépendamment du gel des avoirs, les organismes financiers prennent en compte, au titre de leurs obligations de vigilance LCB-FT, en fonction de leur appréciation des risques, au regard de leurs activités, implantations et clientèles, les mesures nationales de gel décidées par d'autres États (par exemple, celles décidées de manière autonome par les États de l'UE, de l'EEE ou par certains pays tiers dits « équivalents »<sup>47</sup> en matière de LCB-FT).

### **2.1.2. Paramétrage du dispositif automatisé de filtrage : critères orthographiques à prendre en compte**

82. Le dispositif automatisé doit permettre de détecter les personnes ou les entités dont le nom, le prénom ou l'alias ou la dénomination sociale sont identiques ou se rapprochent, avec un taux raisonnable de concordance, des éléments d'identification d'une personne ou entité désignée.

83. Des critères orthographiques trop restrictifs dans le paramétrage de l'outil de filtrage ne permettent pas une détection efficace des opérations au profit des personnes ou entités désignées. Les organismes financiers s'assurent donc que leur outil de filtrage ne repose pas sur une fonction de rapprochement de type « *exact match* »<sup>48</sup>. Ils sont invités à définir un taux de concordance qui permet de détecter les différentes variations orthographiques des éléments d'identification des personnes ou entités désignées en particulier lorsque ceux-ci sont issus de langues ou d'alphabets étrangers.

84. Afin d'améliorer l'efficacité du dispositif, les organismes peuvent aussi prévoir une comparaison avec des chaînes de caractères « nettoyés » (suppression des accents, espaces, tirets) ou phonétiques.

### **2.1.3. Périmètre du filtrage**

85. Les dispositifs de filtrage doivent permettre de détecter les fonds, instruments financiers et ressources économiques, selon qu'ils :

#### **2.1.3.1. « appartient » ou sont « possédés » par une personne ou entité désignée**

---

<sup>47</sup> L'arrêté du 27 juillet 2011 énumère les pays tiers à l'UE/EEE dont les dispositifs LCB-FT sont considérés comme équivalents au dispositif LCB-FT français

<sup>48</sup> Extrait de la décision de la commission des sanctions du 24 octobre 2012, procédure n°2011-02 (point 2.9) : « Considérant que[...] les modalités de filtrage de la base clients appliquées au sein de l'entité française du métier banque privée ne permettent pas de détecter de manière satisfaisante les personnes qui font l'objet de sanctions financières, en raison du recours à des critères orthographiques restrictifs (fonction « *exact match* ») ; qu'un tel paramétrage ne permet en effet de détecter une personne listée que si le nom de la personne correspond parfaitement au nom inscrit sur la liste de sanction, sans prendre en compte les variations orthographiques qui peuvent exister et qui sont en partie mentionnées dans les listes de sanction ; [...] que la mention sur les listes de plusieurs variations quant à l'orthographe du nom de personnes recherchées ne suffit pas à pallier les inconvénients de la fonction « *exact match* » pour une détection efficace des personnes qui font l'objet de sanctions financières; »

86. Les notions d' « *appartenance* » ou de « *possession* » visent les situations dans lesquelles la personne ou l'entité désignée, seule ou avec une autre personne ou entité non désignée :

- est le propriétaire des fonds, instruments financiers ou ressources économiques ;
- ou bénéficie d'un droit sur ceux-ci.

87. Les définitions couvrent notamment les fonds, instruments financiers et ressources économiques :

- dont la personne ou l'entité désignée est propriétaire, copropriétaire, usufruitière, nue-propriétaire ou propriétaire indivis<sup>49</sup> ;
- déposés sur un compte dont la personne ou l'entité désignée est titulaire ou co-titulaire (cas du compte joint) ;
- pour lesquels la personne ou l'entité désignée a confié un mandat de gestion ou d'administration à un tiers mandataire non désigné (exemple : gestion individuelle ou collective d'actifs) ;
- versés par la personne ou l'entité désignée sur un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation en tant que souscripteur ou co-souscripteur du contrat, y compris dans les cas où le souscripteur n'est pas lui-même l'assuré, ou en tant que payeur lorsque celui-ci est différent du souscripteur ;
- sur lesquels la personne ou l'entité désignée a un droit de créance en tant que bénéficiaire acceptant ou co-bénéficiaire acceptant d'un contrat d'assurance-vie.

#### **2.1.3.2. sont « détenus » ou « contrôlés » par une personne ou entité désignée<sup>50</sup>**

88. Les notions de « *contrôle* » ou de « *détention* » visent les situations dans lesquelles la personne ou l'entité désignée peut exercer certains droits de gestion, d'administration et de disposition des fonds, instruments financiers et ressources économiques, sans l'accord préalable de leur propriétaire ou créancier en vertu d'un texte ou d'un contrat.

89. Les définitions couvrent notamment les fonds, instruments financiers ou ressources économiques :

- sur lesquels la personne ou l'entité désignée agit comme mandataire d'une personne ou entité non désignée (cas, par exemple, de la procuration) ;
- administrés par la personne ou l'entité désignée en tant que tuteur légal (cas d'un mineur ou d'un majeur sous tutelle par exemple) ;
- transférés à une fiducie ou un autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger (trust) dont le constituant, le fiduciaire ou le bénéficiaire, ou leur équivalent en droit étranger, est une personne ou entité désignée ;
- d'une personne morale dont le représentant légal ou toute autre personne ayant le pouvoir d'engager la personne morale (par exemple, dirigeant d'une société), en vertu de la loi, des statuts ou d'une délégation de signature, est une personne ou entité désignée.

---

<sup>49</sup> Article L. 562-7 : « Les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre s'imposent à toute personne copropriétaire des fonds, instruments financiers et ressources susmentionnés, ainsi qu'à toute personne titulaire d'un compte joint dont l'autre titulaire est une personne propriétaire, nue-propriétaire ou usufruitière mentionnée à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2. »

<sup>50</sup> Les termes « *possédés* », « *détenus* » et « *contrôlés* » sont propres aux règlements européens ; le dispositif national n'emploie que le terme « *appartenant* » à la personne ou l'entité désignée. Les modifications législatives à venir devraient harmoniser les termes utilisés en s'alignant sur ceux des européens

90. Le gel des avoirs d'une entité au sein d'un groupe n'entraîne pas le gel de toutes ses filiales, sauf si le règlement européen ou l'arrêté le précise expressément<sup>51</sup>.

90. Le gel d'une personne physique détenant, contrôlant ou possédant seule une société civile entraîne le gel de la société civile.

#### **2.1.3.3. sont « mis directement à la disposition » d'une personne ou entité désignée<sup>52</sup>**

92. L'interdiction de « mise à disposition directe » vise les situations suivantes:

- le transfert des fonds, instruments financiers ou ressources économiques à une personne ou entité désignée ;
- le paiement à la place d'une personne ou entité désignée des biens ou des services ;
- et plus généralement, tout acte dont l'accomplissement est nécessaire pour permettre à une personne ou entité désignée d'obtenir le pouvoir de disposer des fonds, instruments financiers ou ressources économiques.

93. Les définitions couvrent notamment :

- les transferts de fonds au bénéfice d'une personne ou entité désignée ;
- les transferts de propriété d'instruments financiers ou ressources économiques à une personne ou entité désignée, à titre gratuit ou onéreux ;
- les paiements d'un tiers pour la fourniture de biens ou services à une personne ou entité désignée (cas, par exemple, du remboursement par un tiers d'un prêt accordé à une personne désignée) ;
- les engagements par signature (caution, aval, garanties) dont le bénéficiaire ou le donneur d'ordre est une personne ou entité désignée ;
- les sûretés (nantissement, hypothèque, gage) au profit d'une personne ou entité désignée.

94. Enfin, les organismes financiers ayant recours à des agents, des distributeurs ou tout intermédiaire s'abstiennent de mandater des personnes ou entités désignées.

#### **2.1.3.4. sont « mis indirectement à la disposition » d'une personne ou entité désignée**

95. L'interdiction de « mise à disposition indirecte » recouvre des situations diverses. Elle vise notamment le cas de l'organisme financier qui sait que les fonds, instruments financiers et ressources économiques bénéficient *in fine* à la personne ou l'entité désignée. Elle couvre également des opérations dont la détection peut s'avérer difficile, en particulier, celles exécutées au profit ou à la demande d'une personne ou entité non désignée :

- qui agit sur instruction ou pour le compte<sup>53</sup> d'une personne ou entité désignée (cas où la personne non désignée agit comme prête-nom) ;
- qui est contrôlée par une personne ou entité désignée : cela vise, par référence à l'article L. 233-3 du code de commerce sur la notion de contrôle, les situations dans lesquelles la personne ou l'entité désignée :

---

<sup>51</sup> CJUE (grande chambre) 13 mars 2012, *Melli Bank plc*, C-380/09 P.

<sup>52</sup> L'expression « mise à disposition directe ou indirecte » est utilisée uniquement dans les règlements européens. L'article L. 562-4 du CMF vise « les mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice de [...] ». Ces deux expressions sont considérées comme équivalentes, les modifications législatives à venir devraient harmoniser les termes utilisés en s'alignant sur ceux des règlements européens.

<sup>53</sup> CJUE (troisième chambre) 21 décembre 2011, *Mohsen Afrasiabi*, C-72/11



- détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;
- dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;
- détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;
- est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société ;
- dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 %, dès lors qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne ;
- agissant de concert, avec une ou plusieurs autres personnes, détermine en fait les décisions prises en assemblée générale.

96. Il est rappelé qu'en vertu des obligations de vigilance LCB-FT, avant d'exécuter une opération ou d'entrer en relation d'affaires ou pendant celle-ci, les organismes financiers identifient et vérifient l'identité du client et le cas échéant, du bénéficiaire effectif, et recueillent tout élément d'information pertinent. Ils sont donc invités à exploiter les informations recueillies dans ce cadre afin de s'assurer que l'opération n'a pas pour objet de mettre indirectement des fonds, instruments financiers ou ressources économiques à la disposition d'une personne ou entité désignée.

97. Ainsi, aux fins de détection des opérations de mise à disposition indirecte d'avoirs au profit d'une personne ou entité désignée, il est notamment utile de filtrer les bénéficiaires effectifs au sens des dispositions des articles L. 561-2-2 et R. 561-1 et suivants ; ainsi que les associés, les dirigeants sociaux au sens du 1° et 2° de l'article R. 123-54 du code de commerce ou leurs équivalents en droit étranger, dont les éléments d'identification sont recueillis en application de l'article R. 561-5.

98. En cas d'alerte portant sur une de ces personnes, l'analyse vise à déterminer :

- d'une part, si le(s) bénéficiaire(s) effectif(s), un ou plusieurs associés ou les dirigeants sociaux agissent pour le compte ou sur instruction d'une personne ou entité désignée, ou contrôlent ladite personne ou entité ;
- et d'autre part, au vu du cas d'espèce, si les fonds, instruments financiers ou ressources économiques sont, ou peuvent être, mis à la disposition de la personne ou entité désignée.

99. Si tel est le cas, les organismes financiers n'exécutent pas l'opération et en informent la DGTRESOR<sup>54</sup>.

100. En particulier, lorsque le bénéficiaire effectif d'une personne morale est une personne désignée, l'organisme financier vérifie si celle-ci peut engager les fonds de la personne morale, en tant que représentant légal, en vertu de la loi, des statuts ou par délégation de signature. Dans

---

<sup>54</sup> Exemples : accorder un prêt à une personne non désignée qui va reverser les fonds à la personne ou l'entité désignée, accepter qu'une personne ou entité désignée ouvre un compte à son nom mais en qualité de prête nom d'une personne ou entité désignée.

cette hypothèse, les fonds, instruments financiers ou ressources économiques de la personne morale sont aussi gelés car ils sont contrôlés par une personne désignée. Dans les autres cas, l'organisme financier n'a pas à geler les fonds, instruments financiers et ressources économiques de la personne morale (par exemple, lorsque le bénéficiaire effectif n'est qu'actionnaire de la société). En cas de doute, il s'abstient d'exécuter l'opération et interroge la DGTRESOR sur le traitement de l'opération.

### **2.1.3.5. Le cas particulier du filtrage des transferts de fonds**

#### **Article R. 562-2 :**

*« Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, des instruments financiers ou des ressources économiques pour le compte d'un client faisant l'objet d'une mesure de gel mettent immédiatement en œuvre cette mesure et en informent sans délai le ministre chargé de l'économie. »*

#### **Article R. 562-3 :**

*« I.- Les personnes mentionnées aux 1,1° bis, 1° ter, 5 et 6 de l'article L. 561-2 qui reçoivent l'ordre d'un client, autre qu'une personne relevant des mêmes catégories de cet article, d'exécuter pour son compte un virement hors de France de fonds ou d'instruments financiers au profit d'une personne, d'un organisme ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel, suspendent l'exécution de cet ordre et informent sans délai le ministre chargé de l'économie. Les fonds ou instruments financiers dont le virement a été suspendu sont gelés, sauf si le ministre chargé de l'économie en autorise la restitution au client.*

*II.- Les personnes mentionnées aux 1,1° bis, 1° ter, 5 et 6 de l'article L. 561-2 qui reçoivent de l'étranger un ordre de virement de fonds ou d'instruments financiers d'une personne, d'un organisme ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel au profit d'un client, autre qu'une personne relevant des mêmes catégories de cet article, suspendent l'exécution de cet ordre et informent sans délai le ministre chargé de l'économie.*

*Toutefois, dans le cas d'un virement en provenance soit d'un pays de l'Union européenne, soit de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française ou des îles Wallis et Futuna, soit d'un territoire ou Etat associé au titre de l'article 17 du règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, l'obligation de suspendre l'ordre de virement ne s'applique pas si les personnes qui l'ont reçu n'ont pas connaissance de l'identité du donneur d'ordre en application du paragraphe 1 de l'article 6 du règlement (CE) susmentionné ou des articles L. 713-4 et L. 713-5 du présent code.*

*Les fonds ou instruments financiers dont l'ordre de virement a été suspendu sont gelés, sauf si le ministre chargé de l'économie autorise le virement. »*

101. Le gel s'applique aux fonds qui sont transférés au bénéfice d'une personne ou entité désignée (bénéficiaire) ou à sa demande (donneur d'ordre) selon les modalités ci-après exposées. On entend par donneur d'ordre d'un transfert de fonds, la personne physique ou morale qui est le titulaire d'un compte et qui autorise un transfert de fonds à partir dudit compte, soit, en l'absence

de compte, la personne physique ou morale qui donne l'ordre d'effectuer un transfert de fonds, et par bénéficiaire, la personne qui est le destinataire prévu du transfert de fonds<sup>55</sup>.

102. Par ailleurs, l'ACPR et la DGTRÉSORS appellent l'attention sur le fait que parmi les entités désignées, il peut y avoir des PSP agissant en qualité d'intermédiaires. Les organismes financiers veillent à ne pas exécuter des transferts de fonds dont ils savent qu'ils transitent par un PSP désigné.

#### 2.1.3.5.1. Au regard des mesures nationales de gel des avoirs

103. Les prestataires de services de paiement (PSP) qui interviennent pour le compte d'une personne ou entité désignée, que celle-ci soit le donneur d'ordre ou le bénéficiaire d'un transfert de fonds, sont tenus de filtrer les flux au regard des mesures nationales de gel des avoirs suivant les modalités suivantes :

<b>Modalités de filtrage au regard des mesures nationales de gel</b>	<b>Flux nationaux</b>	<b>Flux transfrontaliers (y inclus UE)</b>
<b>Le PSP du donneur d'ordre</b>	Filtrage du donneur d'ordre (cf. article R. 562-2 <sup>56</sup> )	Filtrage du donneur d'ordre Filtrage du bénéficiaire (I de l'article R. 562-3)
<b>Le PSP du bénéficiaire</b>	Filtrage du bénéficiaire (cf. article R. 562-2)	Filtrage du bénéficiaire Filtrage du donneur d'ordre (II de l'article R. 562-3)

104. L'article R. 562-3 clarifie le traitement des virements de fonds transfrontaliers:

- conformément au I, lorsque le PSP du donneur d'ordre détecte, avant l'exécution d'un virement de fond, un bénéficiaire désigné, il suspend l'exécution de ce virement et en informe sans délai la DGTRÉSORS. Les fonds dont le virement a été suspendu sont gelés, sauf si la DGTRÉSORS en autorise la restitution au donneur d'ordre ;
- conformément au II, lorsque le PSP du bénéficiaire détecte avant la mise à disposition des fonds, que le virement provient d'un donneur d'ordre désigné, il en suspend l'exécution et gèle les fonds, sauf si la DGTRÉSORS en autorise le versement.

#### 2.1.3.5.2. Au regard des mesures européennes de gel des avoirs

105. Les PSP, qu'ils agissent pour le compte du donneur d'ordre ou du bénéficiaire, de même que les PSP intermédiaires sont, en principe, tenus de filtrer les donneurs d'ordre et les bénéficiaires des transferts de fonds.

106. En ce qui concerne les flux transfrontaliers, le filtrage est effectué selon les modalités suivantes :

<sup>55</sup> Article 2 du règlement européen n° 1871/2006 du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre devant accompagner les virements de fonds. Article 3 du règlement n° 2015/847 du 20 mai 2015 relatif aux informations devant accompagner les transferts de fonds.

<sup>56</sup> L'article R. 562-2 précise que les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, des instruments financiers ou des ressources économiques **pour le compte d'un client** faisant l'objet d'une mesure de gel mettent immédiatement en œuvre cette mesure.

<b>Modalités de filtrage au regard des mesures européennes de gel</b>	<b>Flux transfrontaliers</b>
<b>Le PSP du donneur d'ordre</b>	Filtrage du donneur d'ordre Filtrage du bénéficiaire
<b>Le PSP du bénéficiaire</b>	Filtrage du bénéficiaire Filtrage du donneur d'ordre

En ce qui concerne les flux nationaux, en l'état actuel de la réglementation, le filtrage des bases clients par chaque organisme financier assujéti concourt, à la sécurisation du dispositif.

#### *2.1.3.5.3. Les cas où les PSP n'ont pas d'obligation de filtrage*

107. Quel que soit le fondement de la mesure de gel, les PSP ne sont pas tenus de filtrer les virements de fonds en provenance :

- d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen lorsqu'ils n'ont pas connaissance de l'identité du donneur d'ordre en application de l'article 6 du règlement n° 1781/2006<sup>57</sup> sur les informations devant accompagner les virements, sans préjudice des dispositions spécifiques applicables aux virements ou prélèvements dans la zone « SEPA »<sup>58</sup>;
- d'un État ou territoire associé au titre de l'article 17 du règlement n° 1781/2006 susvisé (Monaco, Saint Pierre et Miquelon, Mayotte, la Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Wallis et Futuna).

108. En effet, en pratique, il n'y a pas lieu de procéder à un tel filtrage lorsque les transferts de fonds (hors virements/prélèvements SEPA) sont uniquement accompagnés d'un (des) numéro(s) de compte ou de l'identifiant de l'opération, conformément à l'article 6 précité du règlement n°1781/2006 ; et à compter du 26 juin 2017, à l'article 5 du règlement n° 847/2015.

109. Pour rappel, conformément aux exonérations de responsabilité usuellement prévues dans les règlements européens, les PSP ne sauraient voir leur responsabilité engagée s'ils ne pouvaient raisonnablement soupçonner que leur action enfreindrait la mesure de gel et d'interdiction de mise à disposition.

#### **2.1.4. Fréquence du filtrage**

110. Il est attendu des organismes financiers qu'ils effectuent un filtrage avant toute entrée en relation d'affaires ou d'exécuter une opération occasionnelle.

111. Le filtrage des bases de données de clientèle doit être effectué dès la publication des règlements européens ou arrêtés qui imposent de nouvelles mesures de gel, en abrogent ou rectifient des éléments d'identification des personnes ou entités précédemment désignées. Les flux sont filtrés en temps réel. Les organismes financiers s'organisent à cet effet. Lorsque les dispositifs de filtrage reposent sur l'utilisation des listes électroniques, il est attendu que les

<sup>57</sup> Le règlement n°1781/2006 sera abrogé au 26 juin 2017 et remplacé à partir du 26 juin 2017 par le règlement n°2015/847 du Parlement et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts des fonds.

<sup>58</sup> Le règlement n°260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros

opérations d'actualisation et de chargement des listes soient engagées le jour de la publication de la liste mise à jour.

## **2.2. Le traitement des alertes**

112. L'analyse des alertes a pour objet de déterminer si la personne ou l'entité détectée dans les bases ou dans les flux est celle qui fait l'objet d'une mesure de gel ou s'il s'agit d'un homonyme.

113. Il y a homonymie lorsque :

- l'orthographe du nom et du prénom ou alias ou de la dénomination sociale est identique à celui de la personne ou entité désignée, y compris les cas où le nom n'est pas discernable du prénom ;
- l'orthographe du nom et du prénom ou alias ou de la dénomination sociale diffère de celui de la personne désignée en raison notamment de l'utilisation d'alphabets étrangers, qui semblent proches, phonétiquement.

114. Les organismes financiers comparent les éléments d'identification de la personne ou entité, objet de l'alerte, à ceux de la personne ou de l'entité désignée :

<b>S'il s'agit d'une personne physique :</b>	<b>S'il s'agit d'une personne morale :</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- noms, prénoms y inclus les noms d'usage, le nom de jeune fille,</li><li>- le sexe,</li><li>- le pays de résidence habituel,</li><li>- le pays / la ville de naissance,</li><li>- la date de naissance,</li><li>- la profession,</li><li>- l'adresse,</li><li>- la ou les nationalité(s),</li><li>- le numéro de documents officiels (exemple : passeport ; carte d'identité).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- l'objet social, l'activité,</li><li>- le numéro d'inscription au registre du commerce ou équivalent en droit étranger,</li><li>- le lieu du siège social ou de son activité,</li><li>- les dirigeants/représentants légaux, les actionnaires.</li></ul>

115. En cas d'alerte, les organismes financiers suspendent l'exécution de toute opération au profit ou en provenance d'une personne ou entité qui pourrait être désignée, jusqu'au traitement complet de l'alerte. Seules les opérations qui font l'objet d'une autorisation générale et automatique de la DGTRÉSOR (§ 3.1.1.1 ; 3.2.2.2 ; 4.1.3 infra) pour les personnes et entités désignées peuvent être exécutées.

116. Lorsque les organismes financiers n'ont pas suffisamment d'éléments d'information à leur disposition pour traiter l'alerte, il leur appartient :

- d'une part, de recueillir les éléments nécessaires pour mener à bien cette analyse :
  - auprès de leur client, le cas échéant en mettant à jour les éléments de connaissance de la relation d'affaires<sup>59</sup> ;

<sup>59</sup> Cf. articles L. 561-6 et R. 561-12 du code monétaire et financier

- et/ou en consultant des sources externes d'informations (JORF, JOUE, pages blanches, pages jaunes, moteur de recherche, Infogreffe, RCS) ;
- et d'autre part, d'analyser l'opération ou la relation d'affaires pour déterminer si un lien peut être établi avec un pays sous sanctions ou avec l'objectif poursuivi par le règlement européen ou l'arrêté concerné (par exemple, financement du terrorisme).

117. Aux termes de cette démarche, lorsque celle-ci permet de conclure que la personne ou l'entité, objet de l'alerte :

- n'est pas la personne ou l'entité désignée, l'alerte peut être levée et il n'y a pas lieu de geler les avoirs ;
- est la personne ou l'entité désignée, les organismes mettent immédiatement en œuvre la mesure de gel et en informent concomitamment la DGTRÉSOR.

118. En revanche, si l'alerte ne peut être levée, les organismes financiers effectuent dans les plus brefs délais une « déclaration d'homonymie » à la DGTRÉSOR (cf. § 4.1.1 infra)<sup>60</sup>. Dans cette hypothèse, la DGTRÉSOR peut, au regard des éléments fournis par l'organisme et de ceux qu'elle détient :

- confirmer sans réserve qu'il ne s'agit pas de la personne ou l'entité désignée. Dans ce cas, l'alerte est levée ;
- confirmer qu'il s'agit de la personne ou l'entité dont les avoirs sont gelés, l'organisme doit alors mettre en œuvre immédiatement la mesure de gel ;
- si elle n'est pas en mesure d'exclure avec certitude qu'il ne s'agit pas de la personne ou l'entité désignée, autoriser l'organisme à ne pas geler les avoirs de cette personne ou entité. Dans ce cas, les organismes adaptent leur niveau de vigilance et le cas échéant, réévaluent le profil de la relation d'affaires. En cas de soupçon, ils procèdent à une déclaration à Tracfin et en informent la DGTRÉSOR.

119. Les organismes formalisent et conservent les éléments de traitement de l'analyse, notamment ceux portant sur le classement de l'alerte, les demandes d'informations complémentaires, les échanges avec la DGTRÉSOR.

120. Les organismes financiers sont autorisés à paramétrer leurs dispositifs de filtrage de manière à éviter qu'une personne ou entité, qui a déjà fait l'objet d'une alerte mais dont l'analyse a établi qu'il ne s'agit que d'un homonyme de la personne ou l'entité désignée, ne fasse plus l'objet d'une alerte (clauses dites de « laisser passer »). Ils s'assurent cependant que ce dispositif sera en mesure de détecter cette personne ou entité si ses avoirs venaient à être gelés.

### **2.3. Les procédures : la définition des diligences à mener lorsqu'une alerte est générée**

**Article 61 de l'arrêté du 3 novembre 2014 :**

*« Les entreprises assujetties adoptent des procédures relatives aux obligations de vigilance*

<sup>60</sup> [http://www.tresor.economie.gouv.fr/4147\\_Contacts-et-formulaires](http://www.tresor.economie.gouv.fr/4147_Contacts-et-formulaires)

*prévues aux chapitres Ier et II du titre VI du livre V du code monétaire et financier en tenant compte des risques identifiés par la classification prévue aux articles 57 à 60. »*

121. Conformément à l'article 61 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les organismes du secteur de la banque relevant du champ d'application de l'arrêté sont tenus de rédiger des procédures relatives aux diligences à mener lorsqu'une alerte est générée. Les autres organismes financiers qui ne sont pas soumis à des dispositions équivalentes sont invités à prendre en compte de telles dispositions afin de se conformer à leurs obligations de gel.

122. Les procédures sont :

- formalisées dans un document écrit ;
- établies par l'instance interne compétente, ou à défaut validées par celle-ci ;
- conformes à la réglementation en vigueur et à ses évolutions ;
- adaptées à la taille, l'organisation et l'activité de l'organisme ;
- complètes, détaillées, opérationnelles ;
- diffusées à l'ensemble du personnel concerné ;
- actualisées régulièrement.

123. Les procédures expliquent concrètement comment mettre en œuvre les mesures de gel des avoirs.

124. Il est souhaitable que les procédures précisent :

- le cadre juridique des mesures de gel des avoirs, y inclus le risque de sanctions pénales ou disciplinaires en cas non-respect des obligations ;
- les dispositifs de détection mis en place par l'organisme ;
- les listes électroniques utilisées (prestataires extérieurs, liste de l'UE ou de la DGTRÉSOR, autorités étrangères) ;
- le périmètre du filtrage et sa fréquence ;
- la description des critères de rapprochement des listes électroniques et des bases de données de l'organisme ;
- les habilitations nécessaires pour accéder aux alertes et les traiter ;
- la description du contenu des alertes et des différents niveaux d'analyse (1er niveau/second niveau) ainsi que les critères de traitement d'une alerte ;
- les services, les personnes ou les autorités à contacter aux fins de traitement de l'alerte ;
- les mesures à prendre suite à l'envoi d'une déclaration d'homonymie à la DGTRÉSOR ou à la réponse de celle-ci ;
- la gestion du client ou de la relation d'affaire impactée par une mesure de gel ;
- l'information à fournir au client dont les avoirs ont été gelés ;
- les modalités de déclaration de la mise en œuvre d'une mesure de gel à la DGTRÉSOR ;
- la conservation des diligences effectuées pendant le traitement de l'alerte ;
- les autorisations automatiques et générales accordées par la DGTRÉSOR ;
- les cas dans lesquels la DGTRÉSOR peut ou doit être consultée.

## **2.4. Le contrôle interne du dispositif**

125. Au titre de leurs obligations de conformité, les organismes financiers s'assurent de la bonne mise en application de leurs obligations européennes et nationales de gel des avoirs.

126. Il est attendu, à cet effet, qu'ils mettent en place un dispositif de contrôle permanent et périodique du respect des mesures de gel, y inclus l'organisation du dispositif de détection des personnes ou entités désignées (dispositifs de filtrage, contenu et mise à jour des listes auxquelles ils ont recours), le traitement des alertes, la déclaration à la DGTRÉSOR et les éventuelles interactions avec le dispositif LCB-FT.

127. Les organismes financiers qui ont recours à des prestataires externes pour procéder au filtrage ou à des listes fournies par des prestataires externes, voire pour traiter les alertes, intègrent dans leur dispositif de contrôle interne, à la fois, permanent et périodique, les activités qui sont réalisées par ces prestataires extérieurs. Ils demeurent, en effet, pleinement responsables des activités qu'ils externalisent. Les organismes soumis aux dispositions de l'arrêté du 3 novembre 2014 qui ont recours à des prestataires externes pour l'application des mesures de gel des avoirs, se conforment aux conditions prévues aux articles 231 et suivants de l'arrêté précité.

## **2.5. L'information et la formation du personnel concerné**

### **Article L. 561-33**

*« Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre. »*

128. En application de l'article L. 561-33, les organismes financiers sont tenus d'assurer la formation et l'information régulières des personnels concernés, en vue du respect des mesures nationales et européennes de gel des avoirs.

129. Il leur appartient de déterminer qui, parmi leurs préposés, doit bénéficier d'une information et d'une formation régulières. Le personnel exposé comprend notamment les personnes en contact avec la clientèle.

130. La formation et l'information sont adaptées à l'organisation et aux activités de l'organisme, ainsi qu'aux niveaux de responsabilité des personnels concernés.

## **3. La mise en œuvre concrète des obligations de gel des avoirs**

131. L'obligation de gel s'impose aux organismes financiers dès l'entrée en vigueur de la mesure. Ces derniers n'ont pas à demander l'autorisation ou la confirmation du gel auprès de la DGTRÉSOR<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Sauf s'il est nécessaire de faire une déclaration d'homonymie



### **3.1. La mise en œuvre de la mesure de gel et de l'interdiction de mise à disposition de fonds**

#### **3.1.1. Les établissements du secteur de la banque, des services de paiement, des services d'investissement**

##### ***3.1.1.1. Traitement des comptes***

132. Les établissements s'abstiennent d'ouvrir un compte à une personne ou entité désignée, y compris lorsque l'établissement de crédit a été désigné par la Banque de France dans le cadre du droit au compte. Il est rappelé que le règlement européen n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>62</sup>, interdit expressément de fournir des services financiers aux personnes ou entités désignées. Toutefois, la DGTRÉSOR peut autoriser, au cas par cas, à la demande de l'établissement ou de la personne ou entité concernée, l'ouverture d'un compte à une personne ou entité désignée. Le compte peut alors être ouvert, mais les fonds qui seront inscrits en compte seront gelés.

133. Afin de respecter leurs obligations, les établissements s'organisent de manière à détecter une personne ou entité désignée avant d'ouvrir le compte. En toute hypothèse, le compte demeure inactif. Aucun fonds n'est accepté ni remis à la personne ou l'entité désignée. Aucun moyen de paiement ne lui est délivré. Les établissements en informent la DGTRESOR. Dès l'entrée en vigueur d'une mesure de gel, les organismes financiers suspendent toutes les opérations au débit des comptes gelés. Ils ne sauraient remettre des espèces à la personne ou l'entité désignée. Les paiements au moyen des instruments de paiement sont également bloqués (par exemple, cartes, chèques). Il n'est pas exigé des organismes financiers qu'ils retirent les instruments de paiement. Il leur est toutefois conseillé d'en demander, par exemple dans le courrier informant la personne ou l'entité désignée, la restitution pour éviter qu'un chèque ou un numéro de carte puisse être utilisé pour obtenir des biens ou des services (dépôt de caution ou de garantie).

134. En revanche, les fonds reçus peuvent être crédités sur le compte de la personne ou de l'entité désignée, dès lors que le compte est gelé. Toute somme portée au crédit d'un compte gelé doit être déclarée à la DGTRESOR.

135. Il est rappelé qu'une mesure de gel s'impose :

- aux tiers qui sont co-titulaires ou co-propriétaires des fonds, instruments financiers ou ressources économiques, ou qui ont confié un pouvoir de gestion, d'administration ou de disposition de ceux-ci à une personne ou entité désignée. Il n'est toutefois pas requis de geler l'ensemble des avoirs des tiers, sauf si la personne désignée est le co-titulaire du compte, l'administre en tant que tuteur ou agit en vertu d'une procuration sur le compte ;
- et aux créanciers des personnes ou entités désignées : les organismes financiers n'exécutent aucun ordre de paiement à la demande d'une personne ou entité désignée au profit d'un tiers, y compris lorsque l'ordre de paiement a été émis avant l'entrée en vigueur de la mesure de gel ou lorsque le paiement est dû en vertu d'un contrat antérieur

---

<sup>62</sup> Article 2.2 du règlement n°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

à la mesure de gel. Les créanciers ne peuvent recouvrer leurs créances sans accord préalable de la DGTRESOR.

136. La compensation étant un mode de paiement, le gel interdit l'exercice d'un droit à compensation avec une personne ou entité désignée sans autorisation préalable de la DGTRESOR.

137. En outre, il est interdit d'accepter ou de participer à des opérations de mobilisations de créances que les personnes ou entités désignées détiennent sur des tiers (exemples : l'escompte, les cessions de créances).

138. La DGTRÉSOR autorise, de manière générale et automatique<sup>63</sup>, les organismes financiers à exécuter les prélèvements et les virements, qui sont destinés au paiement de dépenses de base et s'inscrivent dans une certaine continuité historique (prélèvements réguliers, mêmes créanciers, montants stables). Les dépenses concernées sont les suivantes :

- les dépenses de loyer pour la résidence principale ;
- les remboursements de prêts (immobiliers ou prêts à la consommation) ;
- les primes ou cotisations d'assurances obligatoires ;
- les abonnements aux fournisseurs d'énergie ;
- les abonnements liés aux transports publics ;
- les frais de syndic ;
- les dépenses de scolarité des enfants ;
- les dépenses de santé ;
- les taxes, impôts, redevances dues aux personnes publiques ;
- les frais et autres commissions de gestion du compte.

139. Les paiements relatifs aux abonnements de téléphonie mobile ou internet ainsi que le loyer autre que celui de la résidence principale et toute autre dépense doivent être spécifiquement autorisés par la DGTRÉSOR.

140. En cas de doute sur la portée des autorisations, les organismes financiers suspendent l'opération concernée et interrogent la DGTRÉSOR avant de l'exécuter.

141. En tout état de cause, les organismes financiers s'assurent que la somme est directement remise au créancier de la personne ou entité désignée.

### ***3.1.1.2. Les opérations de crédit***

- Les prêts

---

<sup>63</sup> Sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation spécifique

142. Les organismes financiers s'organisent pour de ne pas conclure des contrats de prêt avec une personne ou entité désignée. En toute hypothèse, aucun fonds ne sont remis à la personne ou l'entité désignée. Ils n'acceptent aucune sûreté ou garantie d'une personne ou entité désignée.

143. Lorsque le contrat de prêt a été conclu avant la mesure de gel et que les fonds empruntés n'ont pas encore été mis à la disposition de la personne ou de l'entité désignée, les organismes financiers s'abstiennent de verser les fonds après l'entrée en vigueur de la mesure de gel. La DGTRÉSOR peut toutefois autoriser, au cas par cas, le versement des fonds empruntés sur un compte gelé.

144. La DGTRÉSOR autorise, de manière générale et automatique<sup>64</sup>, les organismes financiers à recevoir les fonds destinés au remboursement d'un prêt immobilier ou d'un prêt à la consommation par une personne ou entité désignée si le contrat a été conclu avant l'entrée en vigueur de la mesure de gel. L'organisme financier est tenu de déclarer cette opération à la DGTRÉSOR.

145. Les organismes financiers sont tenus de ne pas rembourser les fonds empruntés auprès d'une personne ou entité désignée (exemple : gel des avoirs d'une banque). Si le contrat a été conclu avant l'entrée en vigueur de la mesure de gel, la DGTRÉSOR peut autoriser le remboursement de la personne ou de l'entité désignée, à la condition que ces fonds soient versés sur un compte gelé.

– *Les engagements par signature (caution, aval, garantie, crédit documentaire...)*

146. Les organismes financiers s'abstiennent de prendre ou d'exécuter de tels engagements au profit d'une personne ou entité désignée, que celle-ci soit le débiteur de la dette garantie ou le créancier bénéficiaire de cette garantie.

**3.1.1.3. L'activité de transmission de fonds<sup>65</sup>**

147. Les transmetteurs de fonds sont tenus de ne pas exécuter l'opération lorsque le donneur d'ordre est une personne ou entité désignée.

148. Lorsque les fonds à transférer ont été remis en espèces à l'organisme financier, celui-ci ne les restitue pas à la personne ou l'entité désignée, sauf en cas de risque pour la sécurité physique de son personnel, et en informe, en tout état de cause, la DGTRÉSOR. Il conserve les fonds, jusqu'à la levée de la mesure de gel, sur le compte de cantonnement prévu au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 522-7 ou un compte d'attente dédié.

149. Lorsque les fonds à transférer proviennent d'un compte détenu auprès d'un autre organisme financier, l'organisme financier suspend l'opération et la déclare immédiatement à la DGTRÉSOR. Dans cette hypothèse, les fonds peuvent être restitués à la personne ou entité désignée sur autorisation préalable de la DGTRÉSOR, à la condition que l'organisme s'assure que les fonds sont bien versés sur un compte gelé tenu auprès d'un PSP qui met en œuvre la mesure de gel.

---

<sup>64</sup> Sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation spécifique et préalable

<sup>65</sup> L'article L. 314-1-II-6° CMF précise que les services de transmission de fonds sont des services de paiement qui ne sont pas associés à un compte de paiement. Le service de transmission de fonds est un service de paiement pour lequel les fonds sont transmis et mis à la disposition d'un bénéficiaire sans ouverture d'un compte au nom du payeur ou au nom du bénéficiaire. Par exemple, les mandats espèces sont des services de transmission de fonds, à l'exception des mandats postaux sur support papier tels que définis par l'Union postale universelle (cf. III de l'article L. 314-1 CMF).

150. En outre, les transmetteurs de fonds ne mettent pas de fonds à la disposition d'un bénéficiaire faisant l'objet d'une mesure de gel. Ils n'exécutent aucune transmission de fonds au profit d'une personne ou entité désignée. S'ils détectent une opération au profit de celle-ci, ils suspendent le transfert et en informent immédiatement la DGTRÉSOR. Les fonds ne peuvent être restitués au donneur d'ordre que sur autorisation préalable de la DGTRÉSOR.

#### **3.1.1.4. Le change manuel**

151. Lorsqu'ils détectent une personne ou entité désignée dans le cadre de la réalisation d'opérations avec un client occasionnel, dès que celui-ci est identifié en application des 2° et 3° du II de l'article R. 561-10, ou avec une relation d'affaires, les changeurs manuels s'abstiennent d'exécuter l'opération.

152. En principe, ils retiennent les fonds, sauf en cas de risque pour la sécurité physique de leur personnel, et en informent, en tout état de cause, la DGTRÉSOR.

153. Si les fonds sont retenus, le changeur manuel les conserve avec les détails de l'identification du client. Ils sont déposés dans un endroit sécurisé (par exemple, un coffre-fort), jusqu'à la levée de la mesure de gel.

#### **3.1.2. Secteur de l'assurance**

##### **3.1.2.1. Assurance-vie**

154. Les organismes d'assurance sont tenus de geler l'exécution des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation lorsqu'une personne ou entité désignée est :

- le souscripteur ou adhérent ;
- le co-souscripteur ou co-adhérent ;
- le payeur, lorsque celui-ci n'est pas le souscripteur ;
- le bénéficiaire, dès lors qu'il est nominativement identifié par l'organisme.

155. Les organismes ne sont pas tenus de geler l'exécution du contrat lorsque seul l'assuré est une personne désignée puisque celui-ci ne verse ni ne reçoit les fonds.

156. La mesure de gel s'applique à chaque étape de la vie du contrat, que ce soit lors de la conclusion, la renonciation, les versements ou rachats et le dénouement d'un contrat.

- La souscription du contrat :

157. Les organismes d'assurance s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation lorsque le souscripteur ou le co-souscripteur (adhérent ou co-adhérent), le payeur ou le bénéficiaire nommément identifié est une personne ou entité désignée. Il est rappelé que le règlement européen n°2580/2001 précité concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, interdit expressément de fournir des services financiers (y inclus assurance ou réassurance) aux personnes ou entités désignées<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Article 2.2 du règlement 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

158. La DGTRÉSOR peut cependant autoriser, sur demande spécifique et préalable, la conclusion d'un tel contrat avec une personne ou entité désignée ou à son profit dans les cas où cette souscription vise à répondre à des besoins fondamentaux (exemple : constitution d'une épargne au profit d'un parent ou enfant handicapé). Ces autorisations sont accordées, au cas par cas, à la demande de la personne ou de l'entité désignée.

159. Les organismes s'organisent de manière à détecter toute personne ou entité désignée avant de souscrire un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation. En toute hypothèse, ils ne versent aucun fonds et n'effectuent aucune opération sur le contrat. Ils en informent la DGTRÉSOR.

- Les contrats conclus avant l'entrée en vigueur d'une mesure de gel

160. Lorsque l'organisme d'assurance détecte une personne ou entité désignée, il n'est pas attendu des organismes qu'il résilie les contrats conclus avant l'entrée en vigueur d'une mesure de gel. Dans cette hypothèse, l'organisme en informe immédiatement la DGTRÉSOR. Dans sa déclaration de mise en œuvre d'une mesure de gel, il précise notamment les éléments suivants :

- la date de souscription du contrat ;
- l'identité de l'ensemble des personnes mentionnées au contrat ;
- le montant de l'encours ;
- les caractéristiques des versements (libres, programmés, leur montant).

161. Pendant la mesure de gel, les intérêts peuvent être versés sur le contrat et les arbitrages exécutés dès lors qu'ils n'entraînent aucune mise à disposition de fonds au profit de la personne ou de l'entité désignée.

162. Les versements sur un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation dont l'exécution est gelée sont traités selon les modalités suivantes :

- les versements programmés avant l'entrée en vigueur de la mesure de gel font l'objet d'une autorisation automatique et générale de la DGTRÉSOR, et peuvent donc être exécutés sous réserve d'en informer la DGTRÉSOR ; toute modification à la hausse ou à la baisse du montant des versements programmés nécessite une autorisation spécifique et préalable de la DGTRÉSOR ;
- les versements libres effectués après l'entrée en vigueur d'une mesure de gel sont interdits, sauf autorisation spécifique et préalable de la DGTRÉSOR. Si l'organisme reçoit un versement libre pendant l'application de la mesure de gel, il est tenu de ne pas affecter la somme au contrat et déclare cette opération à la DGTRÉSOR. Sur autorisation de la DGTRÉSOR, et à condition que les fonds soient virés sur un compte gelé tenu par un PSP assujéti à la mesure de gel, ceux-ci peuvent être restitués au payeur. À défaut, ils sont portés sur un compte d'attente.

163. Les organismes financiers ne peuvent faire droit à une demande de rachat total ou partiel ou d'avance lorsque l'exécution du contrat est gelée, sauf autorisation préalable et spécifique de la DGTRÉSOR.

164. Une personne ou entité désignée peut renoncer à son contrat d'assurance dans le délai légal de 30 jours. Toutefois, l'organisme ne peut restituer les fonds au souscripteur que sur autorisation préalable et spécifique de la DGTRÉSOR.

- Le dénouement du contrat : le versement du capital

165. Le versement du capital à un bénéficiaire faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs est interdit. Lorsque le bénéficiaire fait l'objet d'une mesure de gel, l'organisme ne lui verse pas les fonds et en informe la DGTRÉSOR. Les fonds sont portés sur un compte d'attente jusqu'à la levée de la mesure de gel. La DGTRÉSOR, sur demande préalable de la personne ou entité désignée, peut autoriser le versement du capital sur un compte gelé.

166. Par ailleurs, le gel des avoirs interdit également à une personne ou entité désignée de nantir son contrat.

**3.1.2.2. Assurance non-vie**

167. Les organismes d'assurance sont tenus de mettre en œuvre leurs obligations de gel des avoirs au stade de la souscription, du versement des cotisations ou primes et des indemnisations ainsi que, le cas échéant, de la résiliation du contrat.

- La conclusion du contrat :

168. Les organismes d'assurance s'abstiennent de conclure des contrats d'assurance non-vie avec des personnes ou entités désignées.

169. Cependant, afin de tenir compte des besoins de base des personnes ou entités désignées, la DGTRÉSOR autorise, de manière générale et automatique<sup>67</sup>, les organismes d'assurance à conclure des contrats d'assurance non-vie avec une personne ou entité désignée dans les conditions suivantes :

- s'il s'agit d'une assurance légalement obligatoire (exemples : voiture, habitation) ;
- si l'adhésion à un contrat collectif, incluant des garanties santé, incapacité, invalidité, décès ou retraite, est une obligation imposée par l'employeur de la personne désignée et que les cotisations ou primes sont prélevées sur le salaire de la personne désignée.

170. Dans toutes ces hypothèses, l'organisme informe la DGTRÉSOR de la conclusion du contrat, sauf s'il n'est pas en mesure à ce stade, pour ce qui concerne les contrats collectifs conclus avec une entreprise, d'identifier le salarié adhérent.

171. Dans les autres cas, quels que soient les garanties offertes ou les risques couverts, la souscription fait l'objet d'une autorisation spécifique et préalable de la DGTRÉSOR, y inclus les contrats « complémentaires santé », les contrats individuels « prévoyance » (décès, invalidité, incapacité) et les assurances retraite.

- Le maintien des contrats conclus avant la mesure de gel et le versement des cotisations :

172. Lorsque le contrat d'assurance a été conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la mesure de gel, il n'est pas attendu des organismes d'assurance qu'ils le résilient. Le versement des cotisations ou primes à l'organisme, y inclus l'éventuelle variation annuelle de leur montant, bénéficie d'une autorisation générale et automatique de la DGTRÉSOR<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation spécifique et préalable

<sup>68</sup> Sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation spécifique et préalable

173. Dès la détection d'une personne ou entité désignée, les organismes sont tenus de déclarer à la DGTRÉSOR les contrats en cours ainsi que la date de conclusion du contrat, le montant des cotisations, les risques couverts.

- L'indemnisation :

174. Les organismes d'assurance ne peuvent verser d'indemnisation à une personne ou entité désignée que sur autorisation préalable et spécifique de la DGTRÉSOR<sup>69</sup>. Dans cette hypothèse, il leur appartient de s'assurer que les fonds sont versés sur un compte gelé tenu par un PSP assujetti à la mesure de gel.

175. Lorsque l'indemnisation est versée à un tiers, les organismes d'assurance mettent en œuvre des mesures de vigilance adaptées afin de détecter toute tentative de mise à disposition indirecte de fonds au profit d'une personne ou entité désignée ou de contournement de la mesure de gel. En cas de doute, ils s'abstiennent de verser les fonds et demandent une autorisation spécifique et préalable à la DGTRÉSOR.

- Cas particulier des remboursements de frais de santé :

176. Les indemnités versées à la personne désignée ou à un tiers dans le cadre de garanties de frais de santé, sont autorisées, de manière générale et automatique, sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation préalable à la DGTRÉSOR, s'agissant d'un besoin de base.

### **3.1.2.3. Les courtiers**

177. Les courtiers qui reçoivent des fonds, en particulier ceux ayant une délégation d'encaissement, sont tenus de mettre en œuvre les mesures de gel des avoirs, dans les mêmes conditions que les organismes d'assurance. La pratique qui consiste à demander au client une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'est pas soumis à une mesure de gel, n'exonère pas de la mise en œuvre des mesures de gel.

178. Les courtiers se dotent d'un dispositif de contrôle interne du respect des obligations de gel des avoirs adapté à leur taille et leur activité. Lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'une délégation d'encaissement, ceci est sans préjudice du contrôle interne, permanent et périodique, exercé par l'organisme d'assurance délégant.

## **3.2. La déclaration « sans délai » de mise en œuvre des mesures de gel à la DGTRESOR**

**Article R. 562-2 du CMF :**

*« Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, des instruments financiers ou des ressources économiques pour le compte d'un client faisant l'objet d'une mesure de gel mettent immédiatement en œuvre cette mesure et en informent sans délai le ministre chargé de l'économie. »*

<sup>69</sup> S'agissant des versements dus au titre de contrats de prévoyance dans le cadre de garanties incapacité ou invalidité, l'autorisation de la DGTRESOR est accordée une seule fois pour l'ensemble des rentes versées mensuellement, dans les conditions qu'elle juge appropriées.

179. La déclaration de mise en œuvre d'une mesure de gel a pour objet d'informer la DGTRÉSOR qu'un organisme financier a reçu ou détient des fonds, instruments financiers ou ressources économiques pour le compte d'une personne ou entité désignée, ou a reçu instruction de mettre des fonds à disposition de celle-ci. Cette déclaration est effectuée seulement lorsque l'organisme s'est assuré que la personne ou entité, objet de l'alerte, est bien celle qui est désignée dans un règlement européen ou arrêté. Elle se distingue des échanges qu'un organisme peut avoir avec la DGTRÉSOR pendant le traitement d'une alerte.

180. Les organismes financiers sont tenus de déclarer à la DGTRÉSOR toutes les actions de mise en œuvre d'une mesure de gel des avoirs, à savoir :

- le gel d'un compte, d'une opération ou d'un contrat ;
- la suspension de toute opération de mise à disposition de fonds, instruments financiers ou ressources économiques au profit d'une personne ou entité désignée ;
- le refus d'entrer en relation d'affaires, d'exécuter une opération occasionnelle au profit d'une personne ou d'une entité désignée ;
- les tentatives de contournement.

181. Ils déclarent « *immédiatement* » la mise en œuvre d'une mesure de gel à la DGTRÉSOR. Il est attendu des organismes qu'ils effectuent cette déclaration dans les plus brefs délais, et en tout état de cause, dès que l'analyse de l'alerte a permis de s'assurer que la personne ou l'entité détectée est bien celle qui fait l'objet d'une mesure de gel (cf. § 2.2 supra).

182. L'obligation de déclarer la mise en œuvre d'une mesure de gel s'applique sans préjudice de celle d'effectuer une déclaration de soupçon à Tracfin, en particulier lorsque les opérations exécutées avant l'entrée en vigueur d'une mesure de gel ou dans le cadre de relations d'affaires ayant un lien avec une personne ou entité désignée (cf. § 3.3 infra) relèvent du champ d'application de l'article L. 561-15. Les organismes sont invités, pour ce faire, à se reporter aux lignes directrices conjointes ACPR-Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin.

### **3.3. Le traitement des relations d'affaires qui ont des liens avec la personne ou l'entité désignée et peuvent ainsi mettre des avoirs à la disposition des personnes ou entités désignées**

183. Les organismes financiers réexaminent le profil des relations d'affaires nouées avec des personnes dont ils savent qu'elles ont des liens familiaux, personnels, de proximité avec la personne désignée ou font partie de son entourage<sup>70</sup>. En particulier, il est attendu qu'ils mettent en œuvre des mesures de vigilance adaptées à l'égard des relations d'affaires avec le conjoint de la personne désignée.

---

<sup>70</sup> Par exemple, si le salaire d'une personne désignée n'est plus reçu sur le compte de celle-ci par virement après l'entrée en vigueur des mesures de gel mais que l'organisme financier constate que cette somme est versée sur le compte de son épouse ou de sa compagne par un autre moyen de paiement (chèque au nom de son époux (se) ou par versement d'espèces sur le compte de celle-ci). De même, l'ouverture d'un compte pour une personne de l'entourage familial d'une personne désignée, peu de temps après l'entrée en vigueur d'une mesure de gel, doit faire l'objet de mesures de vigilance adaptées pour prévenir la mise à disposition indirecte de fonds, instruments financiers ou ressources économiques. Enfin, le changement de la domiciliation de certains prélèvements ou versements (organismes sociaux, prestataires d'assurance) peut également constituer un indice de mise à disposition indirecte de fonds.



184. Les organismes financiers réalisent un examen renforcé d'une opération, ou plus généralement du fonctionnement de toute relation d'affaires ayant des liens avec la personne ou l'entité désignée, qui pourrait avoir pour objet de mettre des fonds, instruments financiers ou ressources économiques à la disposition de la personne ou entité désignée. En cas de doute, ils s'abstiennent d'exécuter l'opération et en informent immédiatement la DGTRÉSOR. Ils procèdent également à une déclaration de soupçon à Tracfin, s'ils estiment que l'opération relève du champ d'application de l'article L. 561-15.

### **3.4. Les diligences à mettre en œuvre lors de la levée de la mesure de gel**

185. Une mesure de gel peut être abrogée par l'autorité administrative ou l'organisation internationale (ONU, UE) qui l'a décidée, arrivée à échéance ou être annulée par une juridiction administrative ou européenne.

186. Les mesures européennes de gel sont abrogées ou suspendues par un autre règlement européen. La suspension produit tous les effets d'une abrogation.

187. Les mesures nationales sont décidées pour une durée de 6 mois. Les arrêtés deviennent caducs à la fin de cette période, sauf renouvellement de la mesure par un autre arrêté.

188. En cas d'annulation ou de suspension de la mesure de gel par un juge, les organismes sont tenus de mettre en œuvre la décision juridictionnelle au jour de la publication du jugement. Toutefois, les juridictions européennes peuvent aménager la portée temporelle de leur décision, en décidant par exemple, de laisser un délai de quelques semaines au Conseil de l'UE pour corriger les éventuels vices de forme qui invalident l'acte (exemple : une motivation insuffisante). Les listes électroniques de la DGTRÉSOR et de l'UE sont mises à jour à la date de prise d'effet du jugement.

189. Dès la levée d'une mesure de gel, les organismes financiers lèvent toutes les restrictions sur les comptes, contrats et opérations, sans attendre une confirmation de la DGTRÉSOR. En revanche, au titre de leur dispositif LCB-FT, ils réévaluent le profil de risque de leurs relations d'affaires avec les personnes ou entités concernées, et mettent en œuvre des mesures de vigilance adaptées. Les organismes sont invités à se reporter aux lignes directrices conjointes ACPR-Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin<sup>71</sup>.

### **3.5. Le traitement des transferts de portefeuilles**

190. Les organismes financiers peuvent valablement transférer un portefeuille de clientèle contenant des avoirs gelés, dès lors que le transfert s'effectue au profit d'un organisme financier lui-même assujéti aux mêmes mesures de gel. Ils informent la contrepartie de ce transfert ainsi que la DGTRÉSOR.

---

<sup>71</sup> [http://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/acpr/publications/registre-officiel/201512-Lignes-directrices-ACPR-Tracfin-obligations-declaration.pdf](http://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acpr/publications/registre-officiel/201512-Lignes-directrices-ACPR-Tracfin-obligations-declaration.pdf)

## **4. Le rôle des autorités compétentes en matière de gel des avoirs**

191. La DGTRÉSOR est l'autorité compétente en matière de mise en œuvre des mesures de gel<sup>72</sup>. L'ACPR est compétente pour contrôler le respect par les organismes financiers de la bonne mise en œuvre de ces mesures.

### **4.1. Le rôle central de la DGTRÉSOR**

#### **4.1.1. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de gel**

- S'agissant des mesures européennes de gel :

192. La DGTRÉSOR est appelée à se prononcer, auprès du ministère chargé des affaires étrangères, sur l'opportunité de désigner une personne ou entité dans un règlement européen. La décision de gel relève du Conseil de l'UE ; elle est prise à l'unanimité des États membres.

- S'agissant des mesures nationales de gel :

193. Les arrêtés pris sur le fondement de l'article L.562-1 relèvent d'une décision conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'économie. Les arrêtés pris sur le fondement de l'article L.562-2 relèvent, en revanche, du seul ministre chargé de l'économie.

194. Le ministre chargé de l'économie décide conjointement avec le ministère de l'intérieur de l'octroi d'autorisations de dégel sur le fondement de l'article R. 562-1 lorsque la mesure a été prise dans le cadre du dispositif prévu à l'article L. 562-1. En pratique, c'est la DGTRÉSOR qu'il y a lieu de contacter et qui communique la décision. Si c'est une mesure de gel prise sur le fondement de l'article L. 562-2, seul le ministre chargé de l'économie décide des autorisations de dégel.

#### **4.1.2. En ce qui concerne les autorisations de dégel**

195. Pour rappel, des autorisations de dégel peuvent être accordées par la DGTRÉSOR pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes ou entités désignées.

- Autorisations de dégel prévues dans le dispositif européen :

196. Les cas de dérogations sont prévus dans chaque règlement européen. Il est usuellement prévu que la personne ou l'entité désignée peut demander à la DGTRÉSOR des autorisations de dégel pour les dépenses suivantes :

- nécessaires pour répondre aux besoins essentiels des personnes listées et des membres de leur famille qui sont à leur charge, (paiement des vivres, des loyers ou des mensualités de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des factures de services d'utilité publique);

- destinées au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable et au remboursement de dépenses engagées pour la prestation de services juridiques;

---

<sup>72</sup> Arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la Direction générale du Trésor

- destinées exclusivement au règlement de frais ou de commissions liés à la garde ou à la gestion courante des fonds, instruments financiers ou des ressources économiques gelés ;

- pour régler des frais « *extraordinaires* » ;

- pour payer une dette due par la personne ou l'entité désignée au titre d'un contrat qu'elle a conclu avant sa désignation.

197. Une demande de dégel peut également être accordée pour permettre l'exécution de décisions judiciaires, administratives ou arbitrales ayant pour objet des fonds, instruments financiers ou ressources économiques gelés (exemple : saisie conservatoire).

- *Autorisations de dégel prévues dans le dispositif national :*

198. Les dérogations dans le cadre du dispositif national sont prévues aux articles R. 562-1<sup>73</sup> et R. 562-4<sup>74</sup>. Elles permettent aux personnes ou entités désignées de demander des autorisations de dégel nécessaires pour :

- régler les frais courants du foyer familial en ce qui concerne les personnes physiques ;
- poursuivre une activité compatible avec les exigences de l'ordre public en ce qui concerne les personnes morales ;
- régler des frais d'assistance juridique.

199. Comme pour les mesures européennes, une autorisation peut également être accordée afin de permettre l'exécution de décisions judiciaires ayant pour objet des fonds, instruments financiers ou ressources économiques gelés au profit de tiers.

#### **4.1.3. Les modalités pratiques**

200. La DGTRESOR est l'interlocuteur principal des organismes financiers pour la mise en œuvre des mesures de gel. Les règlements européens et le code monétaire et financier prévoient, chacun en ce qui les concerne, des dispositions permettant l'échange d'information entre les organismes financiers et la DGTRESOR. Lorsqu'un règlement européen prévoit la transmission par les organismes financiers d'informations sur la mise en œuvre des mesures de gel directement à la Commission européenne ou par l'intermédiaire de l'État membre, la transmission de ces informations à la DGTRESOR les dispense de les transmettre à la Commission.

---

<sup>73</sup> Article R. 562-1 : « *Lorsqu'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques a été prise sur le fondement des articles L. 562-1 ou L. 562-2, le ministre compétent peut autoriser, dans les conditions qu'il juge appropriées, la personne, l'organisme ou l'entité qui en a fait l'objet, sur sa demande, à disposer mensuellement d'une somme d'argent, fixée par le ministre, destinée à couvrir, dans la limite des disponibilités, pour une personne physique, des frais courants du foyer familial ou, pour une personne morale, des frais lui permettant de poursuivre une activité compatible avec les exigences de l'ordre public. La somme peut aussi couvrir des frais d'assistance juridique ou des frais exceptionnels. Les frais doivent être préalablement justifiés.*

*Le ministre compétent peut également, dans les conditions qu'il juge appropriées, autoriser la personne, l'organisme ou l'entité qui a fait l'objet d'une mesure de gel, sur sa demande, à vendre ou céder des biens sous réserve que le produit tiré de cette vente ou de cette cession soit lui-même gelé.[...]*»

<sup>74</sup> Article R. 562-4 : « *Le ministre chargé de l'économie peut autoriser le paiement ou la restitution des fonds, instruments financiers ou ressources économiques faisant l'objet d'une mesure de gel, à une personne non visée par une telle mesure qui lui en fait la demande, si cette personne est titulaire sur ces fonds, instruments financiers ou ressources économiques d'un droit acquis avant la mesure de gel ou si une décision juridictionnelle devenue définitive lui accorde un tel droit, à la suite d'une procédure juridictionnelle engagée avant que cette mesure ait été prononcée* ».

### **Libellé type de la disposition des règlements européens :**

*« Sans préjudice des règles applicables en matière de communication d'informations, de confidentialité et de secret professionnel, les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes:*

*a) fournissent, immédiatement, toute information susceptible de faciliter le respect du présent règlement, concernant notamment les comptes et montants gelés conformément à l'article XX, à l'autorité compétente de l'État membre dans lequel ils résident ou sont établis, mentionnée sur les sites Internet énumérés à l'annexe III, et transmettent cette information à la Commission, directement ou par l'intermédiaire des États membres;*

*b) coopèrent avec l'autorité compétente afin de vérifier cette information.*

*Toute information fournie ou reçue conformément au présent article est utilisée aux seules fins pour lesquelles elle a été fournie ou reçue. »*

### **Article L562-8 :**

*« Le secret bancaire ou professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations entre les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 et les services de l'Etat chargés de préparer et de mettre en œuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et des ressources économiques lorsque ces informations peuvent permettre de vérifier l'identité des personnes concernées directement ou indirectement par cette mesure et de surveiller les opérations portant sur les fonds, les instruments financiers et les ressources économiques desdites personnes. Les informations fournies ou échangées ne peuvent être utilisées qu'à ces fins. »*

- *Contacts, formulaires et télé service :*

201. L'ensemble des contacts et formulaires relatifs à la mise en œuvre d'une mesure de gel tant nationale qu'européenne sont disponibles sur le site de la DGTRÉSOR en cliquant sur le lien ci-dessous :

[http://www.tresor.economie.gouv.fr/4147\\_Contacts-et-formulaires](http://www.tresor.economie.gouv.fr/4147_Contacts-et-formulaires)

Un télé service est également disponible sur le site de la DGTRESOR :

<https://sanctionsfinancieres.dgtresor.gouv.fr/>

202. En pratique, les organismes envoient un message à la boîte fonctionnelle dédiée :

- lorsqu'il s'agit de mesures liées au terrorisme, qu'elles soient européennes ou nationales :

[liste-nationale@service-eco.fr](mailto:liste-nationale@service-eco.fr)

- dans tous les autres cas (sanctions financières) :

[sanctions-gel-avoirs@dgtresor.gouv.fr](mailto:sanctions-gel-avoirs@dgtresor.gouv.fr)

203. Les organismes financiers consultent la DGTRÉSOR pour toute question relative à la mise en œuvre de leurs obligations de gel des avoirs, en particulier :

- en cas d'homonymie ;
- en cas d'interrogation sur une opération ;

- en cas de soupçon de contournement ou de mise à disposition directe ou indirecte d'avoirs au profit d'une personne ou entité désignée ;
  - en cas d'autorisation préalable et spécifique pour dégeler les fonds.
- La notification de la mesure de gel à la personne ou l'entité désignée et l'information du client

204. Une mesure de gel, qu'elle soit européenne ou nationale, est toujours notifiée par l'autorité décisionnaire à la personne ou l'entité désignée à la dernière adresse connue. Le courrier de notification précise les motifs du gel tels qu'ils figurent dans l'arrêté ou le règlement européen, ainsi que les voies et délais de recours.

205. Les organismes financiers sont néanmoins invités à informer leur client que le refus d'exécuter une opération, le blocage de leurs avoirs ou encore la suspension de l'exécution d'un contrat procède d'une décision administrative ou européenne de gel des avoirs à laquelle ils doivent se conformer. Ils peuvent aussi informer le client :

- de son droit à contester la mesure de gel selon les modalités indiquées sur la page du site internet de la DGTRESOR dédié aux voies et délais de recours :

[http://www.tresor.economie.gouv.fr/3730\\_Recours-gracieux-et-contentieux](http://www.tresor.economie.gouv.fr/3730_Recours-gracieux-et-contentieux)

- de la possibilité d'obtenir, auprès de la DGTRESOR, des autorisations de dégel afin de subvenir à des besoins fondamentaux,

- soit, en envoyant un message aux adresses suivantes :
  - « liste-nationale@service-eco.fr », lorsqu'il s'agit de mesures liées au terrorisme, qu'elles soient européennes ou nationales ;
  - « sanctions-gel-avoirs@dgtrésor.gouv.fr » ; dans tous les autres cas ;
- soit, en écrivant à l'adresse suivante :

Ministère de l'Économie et des Finances : Direction générale du Trésor - Télédoc 233 / 139, rue de Bercy 75572 Paris Cedex 12.

- L'octroi d'autorisations de dérogations aux mesures de gel

206. En pratique, la DGTRÉSOR autorise *ex ante*, de manière générale et automatique, les organismes financiers à exécuter certaines opérations, en particulier le paiement de dépenses de base (cf. 3.1.1.1 supra). Dans tous les autres cas, il appartient à la personne ou l'entité désignée de solliciter une autorisation spécifique et préalable à la réalisation de l'opération et de la remettre à l'organisme financier. Dans ces cas de figure, l'autorisation accordée est communiquée par la DGTRÉSOR directement à l'organisme concerné. Il est cependant admis que l'organisme financier puisse également demander à la DGTRÉSOR une autorisation spécifique et préalable.

207. La DGTRÉSOR peut toujours s'opposer à des opérations faisant l'objet d'une autorisation générale et automatique. Dans cette hypothèse, elle notifie sa décision à l'organisme concerné. Celui-ci ne saurait être tenu responsable de l'exécution de telles opérations jusqu'à ce que la DGTRÉSOR manifeste son opposition.

208. Le maintien d'un niveau de vie décent suppose, notamment, l'octroi d'une enveloppe en espèces permettant le paiement des menues dépenses. Cette enveloppe est calculée par la

DGTRÉSOR qui demandera à l'établissement teneur de compte de remettre un montant en espèces, dès lors qu'une telle somme est disponible sur le compte.

209. La personne qui se voit remettre l'enveloppe d'espèces doit justifier la reconstitution de cette enveloppe pour le mois suivant en produisant des justificatifs (exemple : les tickets de caisse). La DGTRÉSOR statue sur la reconstitution de l'enveloppe en espèces chaque mois.

210. Sur instruction de la DGTRÉSOR, une aide d'urgence peut être remise sans formalités.

## **4.2. Les sanctions disciplinaires et pénales**

### **4.2.1. Sanctions disciplinaires**

211. Conformément aux articles L. 612-1 et L. 561-36, l'ACPR est compétente pour contrôler le respect de la mise en œuvre par les organismes financiers soumis à son contrôle des obligations nationales et européennes de gel des avoirs. Le contrôle porte, à la fois, sur la mise en place de dispositifs de détection efficaces et adaptés des opérations au profit de personnes et entités désignées et sur le non-respect de la mesure de gel.

212. En cas de manquements, l'ACPR peut être amenée à sanctionner l'organisme concerné. La Commission des sanctions de l'ACPR a déjà rendu plusieurs décisions comportant des griefs relatifs aux obligations de gel des avoirs<sup>75</sup>.

### **4.2.2. Sanctions pénales**

213. Le code monétaire et financier, le code des douanes et le code pénal prévoient des sanctions pénales en cas de violations des mesures européennes et nationales de gel des avoirs.

214. Elles sont prévues au 1 bis et 1 ter de l'article 459 du code des douanes.

#### **Article 459 du code des douanes :**

*« 1. Quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger, soit en ne respectant pas les obligations de déclaration ou de rapatriement, soit en n'observant pas les procédures prescrites ou les formalités exigées, soit en ne se munissant pas des autorisations requises ou en ne satisfaisant pas aux conditions dont ces autorisations sont assorties sera puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit, de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude, de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.*

*1 bis. Est puni des mêmes peines le fait, pour toute personne, de contrevenir ou de tenter de contrevenir aux mesures de restriction des relations économiques et financières prévues par la réglementation communautaire prise en application de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou par les traités et accords internationaux régulièrement approuvés et ratifiés par la France.*

<sup>75</sup> Cf. les décisions de la Commission des sanctions n°2010-05 du 26 mai 2011, n°2011-01 du 29 juin 2012, n°2011-02 du 24 octobre 2012, n°2011-03 du 27 novembre 2012, n°2015-01 du 21 mai 2015.

*1 ter. Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies aux 1 et 1 bis du présent article encouront, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues par l'article 131-39 du même code. »*

215. En application de ces dispositions, le fait pour toute personne de contrevenir ou tenter de contrevenir aux mesures de gel est passible :

- d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ;
- de la confiscation du corps du délit ;
- de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude ;
- de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction ;
- d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.

216. Les personnes morales peuvent aussi voir leur responsabilité pénale engagée si la violation de la mesure a été commise pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Dans ce cas, elles peuvent être condamnées aux sanctions prévues à l'article 131-39 du code pénal.

**Article 131-39 du code pénal :**

*« Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes :*

*1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;*

*2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;*

*3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;*

*4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;*

*5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;*

*6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;*

*7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;*

*8° La peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à [l'article 131-21](#) ;*

*9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;*

*[...]*

12° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

La peine complémentaire de confiscation est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse. »

- Les sanctions pénales en cas de violation d'une mesure nationale de gel des avoirs :

217. Elles sont prévues à l'article L. 574-3 du code monétaire et financier.

**Article L. 574-3 :**

« Est puni des peines prévues au 1 de l'article 459 du code des douanes le fait, pour les dirigeants ou les préposés des organismes financiers et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 et, pour les personnes faisant l'objet d'une mesure de gel ou d'interdiction prise en application du chapitre II du titre VI du présent livre, de se soustraire aux obligations en résultant ou de faire obstacle à sa mise en œuvre.

Sont également applicables les dispositions relatives à la constatation des infractions, aux poursuites, au contentieux et à la répression des infractions des titres II et XII du code des douanes sous réserve des articles 453 à 459 du même code. »

218. En application de cette disposition, le fait, pour les dirigeants, les préposés des organismes financiers et les personnes mentionnés à l'article L. 562-3 de se soustraire aux obligations de gel ou de faire obstacle à leur mise en œuvre est passible des sanctions pénales prévues au 1 de l'article 459 du code des douanes, précité. Les personnes morales peuvent être également condamnées si la violation de la mesure a été commise pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

- La notion de contournement des mesures restrictives

219. L'interdiction de contournement de mesures de gel est expressément prévue dans les règlements européens.

**Libellé type des règlements européens :**

« La participation, délibérée et en toute connaissance de cause, à des activités ayant pour objet ou pour effet, direct ou indirect, de contourner les mesures de gel ou d'interdiction de mise à disposition, directe ou indirecte, de fonds, ressources économiques est interdite. »

220. Selon la CJUE<sup>76</sup>, le contournement de mesure de gel couvre les activités qui, sous le couvert d'une apparence formelle les faisant échapper aux éléments constitutifs d'une violation d'une mesure de gel des avoirs, ont néanmoins pour objet ou pour effet, direct ou indirect, de tenir en échec la mesure de gel. Les termes « délibérée » et « en toute connaissance de cause » impliquent

<sup>76</sup> CJUE (troisième chambre) 21 décembre 2011, Affaire C-72/11 *Mohsen Afrasiabi*



des éléments cumulatifs de connaissance et de volonté, lesquels sont réunis lorsque la personne qui participe à une activité ayant un tel objet ou un tel effet recherche délibérément celui-ci ou, du moins, considère que sa participation peut avoir cet objet ou cet effet et en accepte la possibilité.

221. Les organismes financiers n'exécutent ni ne participent à une opération qui pourrait être qualifiée de contournement de mesure de gel, y compris en assistant une personne ou une entité désignée dans des opérations visant à contourner la mesure de gel, par exemple :

- en conseillant une personne ou entité désignée pour lui permettre d'obtenir des fonds, des instruments financiers ou des ressources économiques dans des pays ou territoires ou auprès d'organismes financiers ou d'autres personnes qui ne relèvent pas du champ d'application des mesures de gel ;
- en acceptant d'agir en son nom pour l'acquisition d'instruments financiers (acquisition d'une participation dans une société) ou l'acquisition ou location de ressources économiques (immeubles par exemple).

- Les modalités de constatation des infractions et de poursuite :

222. Les modalités de constatation des infractions et de poursuite sont les mêmes quel que soit le fondement de la mesure de gel.

223. Conformément à l'article 453 du code des douanes, la constatation des infractions aux mesures de gel relèvent de la compétence des agents des douanes, des agents de l'administration des finances ayant au moins le grade de contrôleur et des officiers de police judiciaire.

224. La décision de poursuivre ne peut être prise que sur plainte du ministre chargé de l'économie et des finances ou de l'un de ses représentants habilités à cet effet<sup>77</sup>.

#### **4.2.3. L'exonération de responsabilité**

- En ce qui concerne le dispositif européen :

225. Dans les règlements européens, les dispositions finales contiennent généralement une disposition relative aux exonérations de responsabilité des organismes financiers assujettis mettant en œuvre la mesure de gel.

#### **Libellé type des règlements européens :**

*« 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 au motif qu'une telle action est conforme au présent règlement, 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 ne soit établi que le gel ou la rétention de ces fonds et ressources économiques résulte d'une négligence. Les mesures visées dans le présent règlement n'entraînent, pour les personnes morales ou physiques, entités ou organismes concernés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit dès lors qu'elles ne savaient, ni ne pouvaient raisonnablement soupçonner qu'elles violeraient ces interdictions par leurs actions. »*

<sup>77</sup> Article 458 du code des douanes

226. Les organismes ne sauraient voir leur responsabilité engagée, en particulier par la personne ou l'entité désignée ou un tiers ayant subi un dommage du fait de l'application de cette mesure, s'ils mettent en œuvre, de bonne foi et en l'absence de négligence de leur part, la mesure européenne de gel.

227. Les organismes financiers sont également protégés de toute mise en œuvre de leur responsabilité lorsqu'ils ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement soupçonner qu'ils violeraient ces interdictions par leurs actions.

228. Il résulte de ces dispositions que les organismes qui utilisent la liste électronique de la DGTRÉSOR ou celle de l'UE dans leur dispositif de détection des opérations au profit de personnes ou entités désignées et n'ont pas gelé ou ont gelé à tort une personne, en raison d'une erreur imputable à l'administration, sont notamment considérés de bonne foi, sauf s'ils avaient connaissance d'une erreur. Les organismes restent cependant tenus de s'assurer qu'ils ont recours à une liste à jour.

229. En tout état de cause, les organismes financiers ne sauraient voir, a priori, leur responsabilité engagée dès lors que la mise en œuvre de la mesure de gel aurait pu mettre en danger la sécurité de leur personnel.

- *En ce qui concerne le dispositif national :*

230. L'article L.562-9 CMF prévoit que l'État est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre, de bonne foi, par les organismes financiers assujettis des mesures nationales de gel. Cette disposition vise à protéger les organismes des actions en responsabilité qui pourraient être intentées soit par la personne ou entité désignée, soit par un tiers ayant subi un dommage du fait de l'application de la mesure de gel.

**Article L. 562-9 :**

*« L'État est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre de bonne foi, par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, leurs dirigeants ou leurs préposés, des mesures de gel ou d'interdiction prévues à l'article L. 562-1 et à l'article L. 562-2. Aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à l'encontre de ces personnes, de leurs dirigeants ou de leurs préposés. »*

**Annexe : Tableau récapitulatif des mesures de gel restrictives par pays à la date du 25 mai  
2016**

RECAPITULATIF DES MESURES RESTRICTIVES PAR PAYS

PAYS	GEL D'AVOIRS	EMBARGOS SECTORIELS	EMBARGO MILITAIRE	EQUIPEMENTS REPRESSION INTERNE
<a href="#">BIELORUSSIE</a>	X		X	X
<a href="#">BIRMANIE / MYANMAR</a>			X	X
<a href="#">BURUNDI</a>	X			
<a href="#">CONGO (République Démocratique du)</a>	X		X	
<a href="#">COREE DU NORD</a>	X	X	X	X
<a href="#">COTE D'IVOIRE (ancien régime)</a>	X		X	X
<a href="#">EGYPTE (ancien régime)</a>	X			
<a href="#">ERYTHREE</a>	X		X	
<a href="#">GUINEE-BISSAU</a>	X			
<a href="#">GUINEE (République de)</a>	X		X	X
<a href="#">IRAN</a>	X	X	X	X
<a href="#">IRAK (ancien régime)</a>	X	X		
<a href="#">LIBAN (assassins de Rafic Hariri)</a>	X		X	
<a href="#">LIBERIA (ancien régime)</a>			X	
<a href="#">LIBYE (ancien régime)</a>	X		X	X
<a href="#">REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE</a>			X	
<a href="#">RUSSIE</a>	X	X	X	
<a href="#">SOMALIE</a>	X	X	X	
<a href="#">SOUDAN</a>	X		X	
<a href="#">SOUDAN DU SUD</a>	X		X	
<a href="#">SYRIE</a>	X	X	X	X
<a href="#">TUNISIE (ancien régime)</a>	X			
<a href="#">UKRAINE</a>	X			
<a href="#">YEMEN</a>	X		X	
<a href="#">ZIMBABWE</a>	X		X	X

*Sous toutes réserves. Ce tableau constitue une aide à la lecture et ne saurait se substituer aux textes publiés aux J.O. de l'Union européenne. Les textes originaux, qui seuls font foi, sont consultables en cliquant sur le lien hypertexte de chaque pays sous sanctions.*

25 novembre 2015