

# Les sanctions financières internationales

**David HOTTE**

**Didier MORLET**

**Stéphane SAUTERET**

**Vincent SOULIGNAC**

*Sous la direction de Monsieur **Philippe BAUMARD***

**RB**

ÉDITION

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Avant-propos de Philippe Baumard .....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction générale .....</b>	<b>17</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Les origines et les sources des mesures de sanctions internationales .....</b>	<b>23</b>
1. Le recours aux mesures de sanctions .....	23
1.1. La pratique des mesures de sanctions contre des États ..	23
1.2. Les différentes familles de sanctions .....	26
1.2.1. Les sanctions économiques .....	26
1.2.1.1. Les sanctions commerciales .....	27
1.2.1.2. Les sanctions financières .....	27
1.2.2. Les autres types de sanctions de nature plus politique .....	28
1.2.2.1. Les sanctions affectant les déplacements .....	28
1.2.2.2. Les sanctions militaires .....	28
1.2.2.3. Les sanctions diplomatiques .....	29
1.2.2.4. Les sanctions culturelles .....	29
1.3. Les mesures à l'encontre d'individus .....	29
1.3.1. La lutte contre le financement du terrorisme ....	30
1.3.2. Les autres finalités : respect des droits de l'Homme, lutte contre les détournements, lutte contre la prolifération .....	30
1.4. Critique de l'utilité des sanctions .....	31
2. Les sources des sanctions .....	34
2.1. Au niveau international .....	34
2.1.1. L'action du Conseil de sécurité de l'ONU .....	34

2.1.1.1. Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité en matière de sanctions : les comités des sanctions .....	36
2.1.1.2. L'action du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme .....	37
2.1.1.3. L'action du Conseil en matière de mesures de sanctions économiques ...	38
2.1.2. L'action de l'Assemblée générale de l'ONU .....	39
2.1.3. La prise en compte du droit des personnes .....	40
2.1.4. L'action du GAFI .....	41
2.2. Au niveau régional ou étatique .....	43
2.2.1. L'action de l'Union européenne .....	43
2.2.2. L'action des États-Unis .....	43
2.3. Au niveau français .....	44

## Chapitre 2

### Les sanctions européennes

	45
1. Le cadre juridique des mesures restrictives européennes .....	45
1.1. Les mesures restrictives prévues par les traités européens .....	46
1.1.1. L'action de l'Union soucieuse de respecter le droit international .....	46
1.1.2. La Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC) .....	47
1.1.3. Les mesures restrictives comme voie d'action de l'Union européenne .....	48
1.2. Les actes de droit européen en matière de sanctions ....	49
1.2.1. Les positions communes .....	49
1.2.2. Les décisions PESC .....	50
1.2.3. Les règlements européens .....	50
2. L'adoption de mesures restrictives .....	51
2.1. L'existence préalable d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies .....	52
2.2. La définition d'une politique commune et l'adoption des mesures restrictives .....	53
2.3. La mise en œuvre des mesures restrictives européennes .....	56
2.4. Le cas des mesures ciblées sur des individus .....	57

2.4.1. La désignation des personnes .....	57
2.4.2. Les droits garantis aux personnes désignées .....	59
2.4.3. Les dérogations aux mesures de gel des avoirs .....	61
2.5. La modification des mesures restrictives .....	62
3. La portée des sanctions .....	64
3.1. Personnes assujetties .....	64
3.2. Application territoriale .....	64
3.2.1. Le territoire de l'Union .....	64
3.2.2. Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) .....	65
3.3. Application temporelle .....	67
3.3.1. Entrée en vigueur des mesures restrictives .....	67
3.3.2. Période de validité et abrogation des mesures restrictives .....	67
4. Architecture d'un règlement européen de sanctions .....	68
4.1. L'auteur, les visas et les considérants d'un règlement de mesures restrictives .....	68
4.2. Les dispositions .....	69
4.3. Les annexes .....	69

## Chapitre 3

### Les sanctions américaines

	71
1. Les fondements du droit américain en matière de sanctions .....	72
1.1. Les actes adoptés par le Congrès américain .....	72
1.1.1. Les principaux textes en matière de sanctions économiques .....	73
1.1.1.1. L' <i>International Emergency Economic Powers Act</i> et le <i>National Emer- gencies Act</i> .....	73
1.1.1.2. Les textes spécifiques à certains États .....	74
1.1.2. Les autres textes .....	75
1.2. Les dispositions de nature réglementaire .....	76
1.2.1. Les <i>executive orders</i> .....	76
1.2.2. Le <i>Code of Federal Regulations</i> (Code des règlements fédéraux) .....	77
2. Les acteurs du dispositif .....	78
2.1. Le Département du Trésor .....	78
2.2. L' <i>Office of Foreign Assets Control</i> (OFAC) .....	78

3. Le processus et le contenu des sanctions américaines.....	79
3.1. L'adoption d'un <i>act of the Congress</i> ou d'un <i>executive order</i> .....	80
3.2. Les programmes de sanctions en vigueur .....	81
3.3. Les éléments du dispositif à connaître.....	83
3.3.1. La <i>Specially Designated National List</i> (SDN List) .....	83
3.3.2. Les fiches « pays » .....	83
3.3.3. Les licences et formulaires spécifiques .....	83
3.3.4. Les lignes directrices (« <i>guidelines</i> »), les conduites à tenir (« <i>guidance</i> ») et autres informations .....	84
4. La portée des sanctions .....	84
4.1. Personnes assujetties.....	85
4.2. Application extraterritoriale de certaines lois américaines.....	85
4.3. La violation des mesures de sanctions américaines.....	87

## Chapitre 4

### L'application des mesures de sanctions en France

---

	91
1. L'application directe des mesures européennes sur le territoire français .....	92
2. La législation française relative au gel des avoirs (art. L. 562-1 et s. du Code monétaire et financier) .....	93
2.1. Typologies des mesures de droit français .....	93
2.1.1. Les mesures de gel des avoirs adoptés dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme .....	93
2.1.2. Les mesures de gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales .....	95
2.1.3. Les restrictions de flux financiers et la suspension de l'exécution d'ordres de virement transfrontalier au profit ou en provenance d'une personne faisant l'objet d'une mesure de gel .....	95
2.2. Les caractéristiques des mesures de gel des avoirs .....	97
2.2.1. Définitions des fonds, instruments financiers et ressources économiques.....	97

2.2.2. Obligation de mise en œuvre des mesures de gel par les établissements financiers .....	97
2.2.3. Publication et entrée en vigueur des mesures nationales de gel des avoirs .....	98
2.2.4. Étendue des mesures de gel des avoirs .....	98
2.2.5. Inopposabilité du secret professionnel.....	98
3. La législation française relative aux relations financières avec l'étranger.....	99
4. Les dispositions du Code de la défense .....	101
5. Les dispositions du Code des douanes .....	101
6. Le projet de législation sur la violation d'une mesure d'embargo ou d'une mesure restrictive .....	102

## Chapitre 5

### **Les acteurs et les enjeux dans la mise en œuvre des sanctions en France**

	105
1. Les personnes assujetties à la mise en œuvre des mesures de sanctions .....	105
1.1. Les opérateurs économiques concernés par les règlements européens .....	105
1.2. Les personnes visées à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier .....	107
2. Les autorités compétentes .....	110
2.1. La Direction Générale du Trésor.....	110
2.2. Les autorités de contrôle .....	112
2.3. Le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes .....	113
2.4. La Direction Générale des Douanes et le Service des Biens à Double Usage.....	113
2.5. TRACFIN et les autres services de renseignement .....	114
3. Les enjeux pour les établissements financiers.....	115
3.1. Obligations et garanties applicables aux établissements financiers.....	115
3.1.1. L'obligation de coopération avec les autorités compétentes des États membres .....	115
3.1.2. Garanties accordées à une personne assujettie procédant de bonne foi à une mesure de gel....	116
3.2. Les risques encourus .....	117
3.2.1. Les sanctions pénales .....	118

3.2.1.1.	Les sanctions liées aux violations des mesures françaises de gel des avoirs ..	118
3.2.1.2.	Les sanctions liées aux violations des mesures restrictives européennes .....	119
3.2.1.3.	Les sanctions liées à la violation de la réglementation sur les relations financières avec l'étranger .....	119
3.2.1.4.	Les sanctions prévues par le Code de la défense .....	120
3.2.1.5.	L'infraction de financement du terrorisme .....	121
3.2.2.	Les risques d'image et de réputation .....	121
3.2.3.	Aspects civils .....	123
3.2.4.	Les sanctions disciplinaires .....	124
3.3.	Les nouvelles problématiques .....	125
3.3.1.	Les interactions avec la législation anti-blanchiment .....	125
3.3.2.	L'extraterritorialité et l'application simultanée de plusieurs régimes de sanctions .....	126
3.3.2.1.	Application de la législation anglaise.	126
3.3.2.2.	Application de la législation américaine .....	126
3.3.3.	L'anticipation et la prévention des risques de blocage .....	128

## Chapitre 6

### Les mesures de sanctions européennes en détail

1.	Les mesures restrictives économiques .....	132
1.1.	Les mesures d'embargo à l'importation et à l'exportation .....	132
1.1.1.	Les matériels de nature militaire .....	132
1.1.1.1.	Les armements .....	133
1.1.1.2.	Les équipements militaires figurant sur la liste commune de l'UE .....	134
1.1.1.3.	Les biens à double usage .....	135
1.1.1.4.	Les équipements destinés à des fins de répression interne .....	137

1.1.2.	Les matériels et produits spécifiques.....	138
1.1.2.1.	Les matériels et produits de nature nucléaire (Iran et Corée du Nord) .....	138
1.1.2.2.	Les équipements ou technologies servant à la construction de centrales électriques (Syrie).....	139
1.1.2.3.	Les matériels et produits liés à certaines industries .....	139
1.1.2.4.	Les articles de luxe/les pierres précieuses et semi-précieuses .....	140
1.1.2.5.	Les équipements et services utilisés pour la surveillance d'Internet ou des communications téléphoniques .....	142
1.1.3.	Les autres régimes particuliers ne visant pas spécifiquement des États.....	142
1.1.3.1.	Les biens pour administrer la torture ou des traitements inhumains .....	143
1.1.3.2.	Le commerce des diamants bruts, dit « processus de Kimberley » .....	143
1.1.3.3.	Le commerce de bois – FLEGT ( <i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i> ) .....	144
1.2.	Régime dérogatoire aux mesures d'embargo : exceptions et autorisations relatives à des opérations normalement interdites .....	144
1.2.1.	Régimes d'autorisations préalables .....	144
1.2.2.	Dérogations aux mesures d'embargo.....	145
1.3.	Les mesures de restrictions financières et de services....	146
1.3.1.	Les interdictions de financement d'entreprises spécifiques.....	146
1.3.2.	Les interdictions de décaissements ou de paiements au profit d'un État .....	148
1.3.3.	L'interdiction de fournir des services d'investissements .....	148
1.3.4.	Les interdictions de financement en rapport avec des biens soumis à embargo.....	149
1.3.5.	Les interdictions de fournir de l'assistance technique ou des services de courtage .....	149
1.3.5.1.	L'interdiction de fournir des services de courtage en rapport avec des biens frappés d'embargo.....	149



1.3.5.2.	L'interdiction de fournir une assistance technique .....	151
1.3.6.	Les interdictions en matière de produits d'assurance et de réassurance.....	152
1.3.7.	Les interdictions frappant la fabrication de pièces et billets (Syrie) .....	154
1.3.8.	Les interdictions de transferts de fonds (Iran) ....	154
1.3.9.	L'interdiction d'acheter ou de vendre des titres d'un État sanctionné (Iran/Syrie) .....	156
1.3.10.	Les obligations et interdictions en matière de transports .....	156
2.	Les mesures restrictives individuelles (sanctions ciblées).....	157
2.1.	Les gels de fonds et de ressources économiques.....	158
2.1.1.	Définitions européennes.....	158
2.1.2.	Le gel des fonds et des ressources économiques et l'interdiction de mise à disposition .....	159
2.1.2.1.	Le gel et l'interdiction de mise à disposition .....	159
2.1.2.2.	Effets sur la propriété des fonds et ressources économiques .....	161
2.1.2.3.	Effets à l'égard des tiers .....	162
2.1.3.	Les dérogations et les modalités de mise en œuvre des mesures de gel des fonds et des ressources économiques.....	163
2.1.3.1.	L'autorisation de poursuivre le crédit des comptes gelés.....	163
2.1.3.2.	Les hypothèses de déblocage.....	163
2.2.	Les restrictions en matière d'admission .....	167
3.	Les autres mesures incombant aux établissements financiers.....	167
3.1.	Obligations incombant aux établissements implantés dans l'Union européenne qui sont des filiales ou succursales d'établissements financiers ou de crédit domiciliés dans un pays visé par des mesures restrictives.....	167
3.2.	Obligations faites aux établissements financiers et de crédit implantés dans l'Union européenne .....	169
3.2.1.	Mise en œuvre de mesures de vigilance dans les relations avec les institutions financières d'un État visé par des mesures restrictives (Corée du Nord/Iran).....	169

3.2.2. Interdictions diverses .....	170
3.2.3. Rejet de toute demande à l'occasion de tout contrat ou toute opération dont l'exécution aurait été affectée, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures instituées en vertu d'un règlement européen de mesures restrictives .....	171

## Chapitre 7

### Les impacts organisationnels

	173
1. La nécessité de se doter de systèmes de contrôle .....	173
1.1. Contrôle de la clientèle.....	174
1.1.1. La connaissance du client.....	174
1.1.1.1. La nécessaire interaction entre les services de « KYC » et de mise en œuvre des sanctions .....	174
1.1.1.2. La fiabilisation des bases clients .....	175
1.2. Contrôle des flux et transactions .....	175
1.2.1. L'identification du donneur d'ordre et du bénéficiaire de transferts de fonds dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme .....	176
1.2.2. La connaissance des tenants et aboutissants d'une opération et la prise en compte des mesures restrictives spécifiques .....	177
1.3. Le filtrage et le blocage des tiers et des flux .....	179
1.3.1. La détection de personnes ou entités listées .....	179
1.3.1.1. Le filtrage à l'entrée en relation d'affaires .....	179
1.3.1.2. Au cours de la relation d'affaires.....	180
1.3.2. Le filtrage des flux.....	180
1.3.2.1. Nature des flux devant être filtrés.....	183
1.3.3. Les investigations et les levées d'alertes.....	184
1.3.4. Cas particuliers de flux en alerte de ou vers une ambassade .....	185
1.3.5. Le cantonnement des fonds .....	188
1.4. Les déclarations à la Direction Générale du Trésor.....	189
1.4.1. Les déclarations concernant les gels d'avoirs de personnes désignées .....	189
1.4.2. Les mesures d'autorisations préalables .....	190
1.4.3. La conduite à tenir.....	190

<b>Conclusion.....</b>	<b>193</b>
<b>Annexes</b>	
Annexe 1 : Déclaration d'homonymie de la DGT.....	199
Annexe 2 : Déclaration de transaction de la DGT.....	201
Annexe 3 : Liste des règlements européens de mesures restrictives (règlements initiaux).....	209
Annexe 4 : Modèle d'une fiche de synthèse d'un programme de sanctions de l'OFAC.....	211
Annexe 5 : Fiche Pays du Zimbabwe.....	217
<b>Bibliographie .....</b>	<b>225</b>