

## Sanctions Financières Internationales – FAQs

---

*Ces FAQs visent à assurer une compréhension commune du secteur de l'assurance luxembourgeois en ce qui concerne leurs obligations en matière de sanctions financières internationales.*

*Ces FAQs sont le résultat des échanges entre les membres du GT sanctions financières internationales sur la base des informations communiquées par le Ministère des Finances et le CAA au secteur dans le cadre de la conférence AML du 11/10/23. Ce document représente la seule compréhension de l'ACA et de ses membres. Ce document ne constitue pas un avis juridique. Ni l'ACA ni ses membres ne peuvent être tenus responsables de son contenu. En cas de doute sur l'application d'une mesure, les professionnels concernés sont invités à consulter un avocat ou un juriste spécialisé dans ce domaine.*

*Ce document n'a pas vocation à être revu régulièrement, mais peut être modifié sans préavis pour intégrer toute nouvelle information pertinente dont l'ACA aurait connaissance.*

### 1. Qu'est-ce qu'une sanction financière internationale ?

C'est une mesure restrictive de portée économique et financière, ciblée ou non, et qui :

- Constitue un moyen de réponse aux menaces contre la paix et la sécurité internationale.
- Vise à changer le comportement de ceux qui sont identifiés comme responsables de ces menaces par la communauté internationale.
- Soutient la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'Homme et défendent les principes du droit international.
- N'entraîne pas de transfert de propriété.
- Ne se limite pas au financement du terrorisme (ex : droits de l'Homme, cyberattaques, prolifération et armes chimiques, etc).

### 2. Quels sont les types de sanctions financières ?

Les sanctions sont de différentes natures :

- Interdiction ou restriction d'activités financières de toute nature
- Interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil
- Gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par de telles mesures.

### 3. Quel est le cadre légal applicable ?

a. Lois

[Loi du 20 juillet 2022](#) portant création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière et portant modification de :

- 1° l'article 506-1 du Code pénal ;
- 2° la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

[Loi du 19 décembre 2020](#) relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière (version consolidée)

b. Règlements

[Règlement grand-ducal du 14 novembre 2022](#) portant précision de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

c. Autres dispositions applicables

Art 2 (2) art 31 et par. 2 et 3 de l'art 37 du Règlement du CAA 20 03 du 30 juillet 2020 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (« Règlement CAA 20/03 »)

Lettres circulaires 09/04 ; 11/19 ; 20/12.

Notes d'information du CAA 21/1 ; 21/5 ; 22/6 ; 22/7.

Note de l'ACA datée du 27/05/2020.

#### **4. Quelles sont les sanctions applicables au Luxembourg ?**

- Nations Unies (Sanctions ONU)
- Union européenne (Sanctions UE)
- Luxembourg (Sanctions décidées au niveau national)

En tout, il y a plus de 30 régimes de sanctions UE/ONU directement applicables au Luxembourg (transposition automatique)

#### **5. Quels sont les professionnels concernés par la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière ?**

L'article 3 de la loi du 19 décembre définit le champ d'application des mesures de sanctions financières :

« Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

- 1) aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 2) aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;
- 3) aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et
- 4) à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. »

Pour le secteur des assurances, tous les professionnels sont concernés :

- Les entreprises d'assurance non-vie
- Les entreprises d'assurance vie
- Les entreprises de réassurance
- Les intermédiaires
- Les professionnels du secteur des assurances
- Les fonds de pension.

## 6. Quelles sont les autorités compétentes en matière de sanctions financières ?



## 7. Qu'est-ce que l'on entend par financement de la prolifération ?

Le financement de la prolifération se réfère aux régimes de sanctions relatifs à (a) République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) et (b) Iran.

Dans le contexte GAFI, le «risque de financement de la prolifération» se réfère strictement et uniquement à la potentielle violation, non implémentation ou évasion des **obligations en matière de sanctions financières ciblées** mentionnées dans la recommandation 7 du GAFI<sup>1</sup>.

**Selon le guide du GAFI**, les indicateurs suivants doivent être pris en compte durant toute la durée de la relation d'affaires : Customer Profile Risk Indicators, Account and Transaction Activity Risk Indicators, Maritime Sector Risk Indicators et Trade Finance Risk Indicators.

## 8. Quelles sont les compétences du Ministère des Finances ?

- Traiter les questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes désignés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer.
- Délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les textes légaux le prévoient.

## 9. Quelles sont les compétences du CAA en la matière ?

Le CAA assure un **suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives de la part des opérateurs** qui entrent dans le cadre de sa supervision.

Le CAA a les mêmes pouvoirs que ceux attribués par la loi modifiée du 12 novembre 2014 relative à la LBC/FT («Loi LBC/FT») :

<sup>1</sup> [Recommandations du GAFI 2012.pdf.coredownload.pdf \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandations-du-GAFI-2012.pdf.coredownload.pdf)

- Pouvoir de surveillance : avoir accès à tout document, demander des informations à toute personne, procéder à des contrôles sur place, émettre des injonctions, transmettre des informations au Procureur d'Etat en vue de poursuite pénale, instruire des réviseurs d'entreprise afin d'effectuer des vérifications...
- Pouvoirs de sanctions : infliger des sanctions administratives ou autres mesures administratives

## **10. Quelles sont les obligations des opérateurs ?**

Les mesures restrictives ne concernent pas seulement des secteurs spécifiques ou des types d'activités.

Un opérateur économique est obligé :

- D'appliquer les mesures de sanctions financières « sans délai » dans le but principal de minimiser le risque de fuite des fonds/capitaux.
- D'informer le Ministère des Finances luxembourgeois de l'exécution de chaque mesure restrictive (copie à adresser au CAA).
- Dans le cas où l'opérateur souhaite obtenir une dérogation, il doit demander et obtenir une autorisation préalable du ministère des Finances.

Pour rappel : Les opérateurs ont une obligation de résultat, i.e. gel de fonds – et non une obligation adaptée à leurs moyens/ou à la nature de leurs activités.

Il n'existe pas de notion d'entités obligées ou entités non obligées en matière de sanctions financières; chacune est obligée de respecter les mesures restrictives.

Il est de la responsabilité des opérateurs de vérifier que la transaction envisagée est conforme aux régimes des sanctions financières.

## **11. Comment évaluer l'exposition aux mesures restrictives ?**

L'opérateur identifie, évalue et comprend les facteurs de risque pertinents, notamment ceux en relation aux catégories de risque suivantes :

- Risque géographique  
Ex : est-ce que les juridictions dans lesquelles l'opérateur exerce ses activités sont exposées à des mesures restrictives ou sont connues pour être utilisées pour contourner des mesures restrictives ?
- Risque client  
Ex : est-ce que la clientèle cible est susceptible d'avoir des liens avec des industries ou des secteurs faisant l'objet de mesures de restriction économique ?
- Risque sur les produits et services  
Ex : est-ce que la fourniture de certains produits et services expose l'opérateur au risque de violation contournement de mesures restrictives ?
- Risque relatif aux canaux de distribution  
Ex : est-ce que l'utilisation de tiers crée des vulnérabilités, notamment en limitant la visibilité de l'opérateur sur les parties prenantes au contrat ?

**Points d'attention :**

L'opérateur base son évaluation sur un éventail suffisamment diversifié de sources d'informations.

L'opérateur prend en considération aussi les typologies et « red flags » relatifs au contournement des mesures restrictives.

L'opérateur veille à ce que l'évaluation reste à jour et pertinente.

L'opérateur documente la méthodologie et les résultats de l'évaluation.

Les opérateurs qui sont des professionnels au sens de la Loi LBC/FT intègrent l'évaluation de l'exposition aux mesures restrictives dans l'évaluation globale des risques à réaliser conformément à l'article 22 de la Loi LBC/FT et à l'article 3 du Règlement CAA 20/03.

**12. Qu'est-ce qu'un dispositif de surveillance efficace ?**

Sur base de l'évaluation de son exposition aux mesures restrictives l'opérateur établit la portée et le contenu de son dispositif de surveillance qui, le cas échéant, pourra prévoir, inter alia :

- L'adoption d'un cadre de gouvernance spécifique
- L'élaboration de politiques, procédures et mesures de contrôles
- La mise en place d'un outil de filtrage automatisé
- L'application de mesures de vigilance accrue (notamment dans le cadre de montages complexes ou inhabituelles)
- La création et l'implémentation d'un programme de formation continue et de sensibilisation pour l'ensemble du personnel

**Points d'attention**

- L'exécution des mesures restrictives **entraîne une obligation de résultat dans le chef des opérateurs.**
- L'exécution des mesures restrictives **ne relève pas d'une approche par les risques.**
- Le **non-respect de mesures restrictives est sanctionnable pénalement.**
  - Emprisonnement de 8 jours à 5 ans.
  - Amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros
  - Gain financier important = amende portée au quadruple de la somme prévue.

**13. Qu'est-ce qu'un outil de filtrage performant ?**

Art. 2(2) Règlement CAA 20/03 : les dispositions de l'art. 31 et des paragraphes 2 et 3 de l'art. 37 s'appliquent à tous les opérateurs.

**Points d'attention :**

- Automatisation de l'outil de filtrage : elle est requise lorsque la nature et le volume de activités ne permettent pas une détection manuelle en temps réel
- Paramétrage adapté de l'outil de filtrage : il convient d'éviter la fonction de rapprochement de type « exact match » (soit 100% de taux de concordance)
- Exhaustivité et qualité des données enregistrées : le périmètre des vérifications est à établir selon la nature des activités exercées.
- Fréquence de filtrage : le filtrage est à effectuer sans délai à compter de la publication des résolutions et actes qui imposent de nouvelles mesures restrictives ou abrogent rectifient des mesures restrictives précédemment prises.
- Traitement des alertes : il est essentiel de garantir la traçabilité des filtrages effectués (même en l'absence de hits) ainsi que la traçabilité relative au traitement des hits positifs et négatifs false positive, si « true hit » exécution sans délai et concomitamment information au Ministère des Finances (en copie le CAA).

**14. Qu'est-ce qu'une dérogation ?**

Les dérogations sont prévues par le cadre légal applicable.

Faute de disposition légale, il n'y a pas de dérogation possible.

- Pour appliquer une dérogation, l'opérateur a besoin d'une autorisation préalable.

Il est de la responsabilité des opérateurs de demander, le cas échéant, les autorisations dérogatoires auprès du ministère des Finances

- Aucune autorisation rétroactive n'est possible.
- En cas d'exécution de la transaction malgré la mesure restrictive en vigueur et en l'absence d'autorisation préalable, il faut contacter sans délai le ministère des Finances.

Les demandes d'autorisations doivent être complètes et claires (explications claires, mention des dispositions légales en vertu desquelles l'autorisation est demandée, pièces justificatives, etc.)

Ces demandes peuvent être envoyées par courrier ou par e-mail au ministère des Finances.

Ministère des Finances  
3 Rue de la Congrégation  
L-1352 Luxembourg  
[sanctions@fi.etat.lu](mailto:sanctions@fi.etat.lu)

Le ministère des Finances n'émet pas de lettre de confort. Chaque cas est spécifique et chaque cas est différent.

## 15. Quels sont les principaux types d'autorisations ?

Voici quelques exemples :

- Paiement destiné exclusivement au règlement de frais ou de commissions liés à la garde ou à la gestion courante des fonds ou des ressources économiques gelés ;
- Paiement dû par la personne désignée au titre d'un contrat ou d'un accord conclu ou d'une obligation contractée par la personne physique ou morale avant sa désignation (contrat antérieur) ;
- Paiement destiné exclusivement au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes.

## 16. Exemples de bonnes et mauvaises pratiques (communiqués lors de la conférence AML du 11/10/2023)

Bonnes pratiques	Mauvaises pratiques
Consulter régulièrement les listes consolidées de l'UE et de l'ONU. Ces listes sont accessibles gratuitement.	Absence de gel de fonds ou gel de fonds tardif. Il est de la responsabilité des opérateurs de geler les fonds sans délai.
Consulter régulièrement les lignes directrices de l'UE, FAQs, les avis et les outils (EU Sanction map, questionnaires et le due diligence helpdesk).	Exécuter une ou des transaction(s) sans autorisation ou en envoyant une requête tardive au ministère des Finances.
Consulter régulièrement le site web du ministère des Finances. Souscrire à la newsletter du ministère des Finances.	Procédures inappropriées au regard des sanctions financières.
En cas d'homonymie: Contactez le ministère des Finances si la recherche n'est pas concluante.	Reporter des homonymes sans investigations ou recherches préalables.
Le cas échéant: Vérifiez que les licences d'exportation ont été obtenues avant d'effectuer la transaction financière y relative.	Réticence à fournir les informations demandées aux autorités/incapacité à fournir les informations requises (e.a. identité de la personne désignée, historique de transactions/relation d'affaires, documents...) –de manière générale un manque de coopération.
Les autorisations pour les transactions financières ne se substituent pas aux licences d'exportation et vice-versa. En cas de doute, contactez sans délai le ministère des Finances.	Faible connaissance des règlements en matière de sanctions financières(incluant la mauvaise lecture des règlements UE).
Être vigilants aux structures impliquant des personnes ou entités déjà désignées ou avec un historique de violations en matière de sanctions financières ou autres. En cas de doute, contactez sans délai le ministère des Finances.	Absence d'esprit critique.
Être vigilants lorsque vous traitez avec des pays faisant l'objet de mesures restrictives. Le degré de «sanctions» peut varier (par exemple, le cas de la Russie n'est pas le même que celui de la Corée du Nord et ces derniers sont également différents du cas de l'Iran), mais cela doit toujours alerter. En cas de doutes, contactez le ministère des Finances.	Rejet de sa propre responsabilité.
Soyez vigilants aux liens entre les différents régimes de sanctions.	

Les sanctions financières ne sont pas nécessairement liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Elles peuvent limiter ou prohiber des transactions tout à fait légales pour des personnes non désignées.	
Une autorisation en vertu d'une disposition légale ne vaut pas autorisation en vertu d'autres dispositions éventuellement applicables. Les autorisations sont accordées strictement à une situation spécifique.	
Contactez le ministère des Finances avant l'exécution de la transaction. Si la transaction a été exécutée en violation des sanctions financières, contactez d'urgence le ministère des Finances et non après plusieurs semaines ou mois.	Ne pas informer a posteriori le Ministère des Finances si une opération ou transaction n'a pas été signalée dans les délais.

### **17. Les réglementations étrangères sont-elles applicables ?**

L'UE a introduit la loi de blocage en 1996.

L'Union Européenne, et le Luxembourg en tant qu'État membre ne reconnaissent pas l'application extraterritoriale des réglementations étrangères.

Le but n'est pas de décourager les opérateurs de consulter ces listes à titre informatif, mais ces listes ne doivent pas être considérées comme ayant un caractère contraignant et obligatoire.

#### **Point d'attention :**

Le CAA souhaite recevoir de la part des opérateurs les informations concernant l'exécution de mesures restrictives autres que celles prises par l'ONU, l'UE et le Luxembourg afin de lui permettre d'exercer sa surveillance prudentielle rapport spécifique à transmettre au CAA.

### **18. Quelles sont les obligations des opérateurs en termes de reporting ?**

Qui ?

Tous les opérateurs exécutant des mesures restrictives doivent préparer un rapport fonds gelés.

Quoi ?

Les opérateurs concernés transmettent au Ministère des Finances (le CAA en copie) des rapports faisant état de l'ensemble des mesures restrictives exécutées.

Quand ?

Chaque trimestre calendaire.

Il se peut que d'un trimestre calendaire à l'autre, le rapport renseigne les mêmes mesures restrictives rapportées lors du trimestre précédent si ces dernières n'ont pas entretemps été levées.

#### **Point d'attention :**

Le Ministère des Finances (et le CAA) doivent être informés sans délai de l'exécution de toute nouvelle mesure restrictive il ne faut pas attendre la fin du trimestre pour le faire.

Il n'y a pas lieu de transmettre un rapport au Ministère des Finances si aucune mesure restrictive n'a été exécutées pendant le trimestre.

**Comment ?**

En utilisant exclusivement le formulaire en format Excel publié sur le site internet du Ministère des Finances intitulé « Rapport trimestriel de fonds gelés ».

**Liens utiles :**

[Sanctions financières internationales - Ministère des Finances // Le gouvernement luxembourgeois](#)  
[Sanctions financières internationales - Criminalité financière - Commissariat aux Assurances \(caa.lu\)](#)  
[Les Recommandations du GAFI \(fatf-gafi.org\)](#)  
[Note-Sanctions-financieres-internationales-version2022.pdf \(aca.lu\)](#)  
[Guide-de-bonne-conduite-Sanctions-financieres-Non-TF-FR.pdf \(gouvernement.lu\)](#)  
[Guide-de-bonne-conduite-Sanctions-financieres-TF-FR.pdf \(gouvernement.lu\)](#)

**Contacts utiles :**

[lbcft@caa.lu](mailto:lbcft@caa.lu)  
[crf@justice.etat.lu](mailto:crf@justice.etat.lu)  
[sanctions@fi.etat.lu](mailto:sanctions@fi.etat.lu)

\*\*\*