



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA RELANCE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction générale  
du Trésor

# Vade-mecum sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles

Par leur engagement, les organisations humanitaires sont amenées à conduire des opérations en zones sensibles. Elles peuvent s'y trouver confrontées au risque de financement du terrorisme et doivent y travailler tout en respectant les mesures restrictives imposées par les règlements de sanctions.

Le présent vade-mecum vise à donner des clefs utiles pour appréhender ces risques, se conformer à la législation en vigueur, comprendre les règlements de sanctions et utiliser les dérogations qu'ils prévoient, le tout en lien avec leurs prestataires de services financiers.

# Sommaire

I. Appréhender les risques de détournement à but de financement du terrorisme et les risques liés à l'action dans un pays sous sanctions .....	5
A quels types de risques les acteurs humanitaires sont-ils confrontés dans le cadre de leurs opérations dans un pays sous sanctions internationales ? .....	5
A quels types de risques les acteurs humanitaires sont-ils confrontés dans le cadre de leurs opérations en zone d'activité de groupement terroriste ? .....	5
Quels facteurs peuvent conduire à suspecter une tentative de détournement d'une organisation humanitaire à but de financement du terrorisme? .....	5
Comment prendre en compte et maîtriser les risques liés au financement du terrorisme et aux sanctions ? .....	6
II – Que faire pour se conformer à la réglementation en matière de mesures restrictives ? .....	6
Les mesures restrictives interdisent-elles toute activité humanitaire dans les zones sensibles ? .....	6
Quels régimes de sanctions les acteurs humanitaires doivent ils prendre en compte dans le cadre de leurs opérations ? .....	7
Comment s'informer des interdictions portées par les différents régimes de sanctions ? .....	7
La compréhension des régimes de sanctions est souvent complexe. Que faire en cas de doute ? .....	8
Comment se tenir informé des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ? .....	8
Comment s'assurer que ses partenaires ne sont pas une personne ou une entité sanctionnée ? .....	9
Quand et comment demander les dérogations prévues par les règlements de sanctions ? .....	9
III – Relations avec les prestataires de services financiers .....	9
Quelles sont les obligations des prestataires de services financiers en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ? .....	9
Quelles sont les obligations des prestataires de services financiers en matière de respect des mesures restrictives ? .....	10
Une ONG humanitaire est-elle un acteur à risque en soi ? .....	10
Quel type d'informations un prestataire financier peut-il être amené à me demander ? .....	10
Que faire si mon prestataire de services financiers se trouve dans l'incapacité d'effectuer une opération ? .....	11
Peut-on transporter des espèces dans des pays soumis à sanctions ? .....	11

IV. Quelle réglementation les acteurs humanitaires doivent-ils prendre en compte dans le cadre de leur activité en zone sensible ? .....	11
<b>Les acteurs humanitaires sont-ils soumis à la législation pénale française en matière de terrorisme dans le cadre de leur action en zone sensible ? .....</b>	<b>11</b>
<b>Les acteurs humanitaires doivent-ils respecter les mesures restrictives (gel des avoirs, restrictions commerciales) ? .....</b>	<b>12</b>
<b>Quelles sont les peines encourues en cas de violation de mesure restrictive ? .....</b>	<b>12</b>
V. Pour aller plus loin : contacts utiles .....	12

# I. Appréhender les risques de détournement à but de financement du terrorisme et les risques liés à l'action dans un pays sous sanctions

## A quels types de risques les acteurs humanitaires sont-ils confrontés dans le cadre de leurs opérations dans un pays sous sanctions internationales ?

La mise en œuvre de projets dans les pays sous sanctions est susceptible d'exposer les acteurs humanitaires à des risques tels que :

- la violation d'une restriction commerciale sur un type de marchandises (ex : un certain type de produits chimiques) dont la fourniture, la vente et l'exportation sont interdites par un régime de sanctions ;
- la nécessité, pour que l'aide humanitaire arrive à ses bénéficiaires, de remettre des biens ou des fonds au bénéfice d'une personne faisant l'objet de sanctions ;
- le détournement de biens ou de fonds au bénéfice de personnes visées par une mesure de gel des avoirs.

La section II présente des bonnes pratiques pour identifier et maîtriser ces risques.

## A quels types de risques les acteurs humanitaires sont-ils confrontés dans le cadre de leurs opérations en zone d'activité de groupement terroriste ?

Par leur présence de terrain, clandestine ou déclarée, les organisations terroristes font peser un risque sur les acteurs humanitaires. En effet, il est régulièrement établi que l'instrumentalisation ou le détournement de l'assistance aux populations civiles est une méthode de financement pour les organisations terroristes, par exemple :

- la création d'organisations humanitaires « de façade » ou l'infiltration d'acteurs humanitaires en vue de détourner leur action ;
- des pratiques d'extorsion, sous forme de taxes d'accès, de racket au passage d'un checkpoint, de surfacturation ;
- le recours à des partenaires « obligatoires » : services, fournisseurs, *hawala*.

## Quels facteurs peuvent conduire à suspecter une tentative de détournement d'une organisation humanitaire à but de financement du terrorisme ?

Sont notamment susceptibles de constituer une situation à risque :

- La coopération avec un nouveau partenaire ou intermédiaire local. Pour tenir compte de ce risque, il est recommandé, à l'entrée en relation avec ce partenaire, d'accomplir des formalités d'identifications préalables afin de s'assurer de son identité et de mieux appréhender son environnement. Lorsque ce partenaire ou cet intermédiaire est une personne morale, il est également utile d'identifier la/les personne(s) physique(s) qui la contrôle(nt).
- Les schémas de financement atypiques ainsi que ceux qui impliquent une transparence amoindrie de leurs destinataires. Sont risqués à ce titre des mécanismes tels que l'intermédiation par un tiers non identifié, l'implication de personnes morales dont les dirigeants ne sont pas identifiables, le

recours à des supports ne permettant pas la traçabilité des opérations comme les espèces, les crypto-monnaies, les cartes prépayées anonymes ou la *hawala*.

- La modification soudaine et sans justification des modalités de réception des fonds.

Confrontée à ce type de situation à risque, une organisation humanitaire devrait rassembler les informations nécessaires à identifier ses partenaires et assurer la transparence et la traçabilité des opérations engagées.

## **Comment prendre en compte et maîtriser les risques liés au financement du terrorisme et aux sanctions ?**

Chaque organisation peut évaluer les risques auxquels elle est confrontée et mettre en place des mécanismes permettant de les identifier et de les maîtriser. Nombre de ces mécanismes font d'ailleurs partie des prérequis des bailleurs publics, bilatéraux et multilatéraux, pour pouvoir bénéficier de leurs financements. Au regard de la diversité des acteurs et de leurs actions, ces mécanismes sont naturellement spécifiques à chaque organisation.

Parmi les bonnes pratiques mises en œuvre par les organisations, on recense :

- l'évaluation des risques liés aux sanctions et au financement du terrorisme dans l'élaboration des projets et tout au long de leur mise en œuvre ;
- le suivi régulier de la législation en vigueur en matière de mesures restrictives. Si les restrictions commerciales évoluent peu, les listes de personnes et entités faisant l'objet de mesures de gel des avoirs sont modifiées très régulièrement ;
- avoir une connaissance documentée et actualisée de ses partenaires :
  - par la collecte des documents et informations de premier niveau des personnes physiques (documents d'identité) et morales (extraits de registres, statuts, bilans) ;
  - en cas de doute, par des investigations de second niveau en sources ouvertes (réseaux sociaux, réputation locale) pour obtenir des éléments visant à renforcer cette identification du partenaire ;
- sensibiliser et former régulièrement le personnel de l'organisation aux risques liés au financement du terrorisme et aux sanctions ;
- des mécanismes d'alertes, mobilisables y compris à l'extérieur de l'organisation et des procédures de traitement de ces alertes.

## **II – Que faire pour se conformer à la réglementation en matière de mesures restrictives ?**

### **Les mesures restrictives interdisent-elles toute activité humanitaire dans les zones sensibles ?**

Non, le principe des règlements portant mesures restrictives, qu'ils soient thématiques (lutte contre le terrorisme) ou géographiques (pays) est de fixer une liste d'interdiction qui visent à entraver l'activité des personnes et entités visées. Ces prohibitions prennent le plus généralement la forme d'interdiction

de remise de fonds ou de ressources économiques, d'interdiction d'exportation de certains types de matériel ou d'interdiction d'apporter un certain type de services à une personne désignée.

Toutes les actions qui ne sont pas explicitement interdites par les règlements de sanctions sont autorisées.

Chaque régime prévoit des dérogations spécifiques et, plus rarement, des exemptions permettant aux autorités nationales compétentes, lorsque les conditions sont réunies, d'autoriser une opération normalement interdite par les règlements de sanctions, sur demande des opérateurs et en apportant les justificatifs nécessaires.

A noter que les prohibitions de plusieurs régimes différents peuvent trouver à s'appliquer simultanément dans une même zone géographique.

### **Quels régimes de sanctions les acteurs humanitaires doivent ils prendre en compte dans le cadre de leurs opérations ?**

Dans le cadre de leurs opérations, les organisations humanitaires établies selon le droit français (ex : associations de loi 1901, filiales françaises d'organisations étrangères) doivent prendre en compte les mesures restrictives adoptées par l'ONU et l'UE, toutes reprises par des règlements européens, ainsi que celles adoptées par la France à titre national dans le but de lutter contre le terrorisme ou le financement de la prolifération. Dès lors, ces acteurs doivent respecter ces obligations et peuvent, lorsqu'elles existent, demander des dérogations auprès des [autorités nationales compétentes](#).

Les mesures restrictives édictées par des pays tiers peuvent trouver à s'appliquer dès lors qu'un lien de rattachement (nationalité de l'opérateur, devise d'opération) existe avec l'acteur concerné.

Enfin, les pays d'opération peuvent également imposer des mesures restrictives, en particulier des mesures nationales de gel des avoirs à but de lutte contre le terrorisme.

### **Comment s'informer des interdictions portées par les différents régimes de sanctions ?**

En application du [code monétaire et financier](#), les mesures nationales de gel des avoirs entraînent :

- Obligation de gel des avoirs et interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques ;
- Obligation d'information du ministère de l'économie des gels mis en œuvre ;
- Interdiction de participer à des activités ayant pour but de contourner ces mesures ;
- Des modalités spécifiques d'autorisation de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques au bénéfice des personnes désignées.

Toutes les autres mesures restrictives s'appliquent sur le fondement de règlements européens, dont la lecture permet d'identifier :

- le but des mesures restrictives adoptées ;
- la nature des interdictions : gel des avoirs, interdiction de mise à disposition, restrictions commerciales sectorielles, interdiction d'accès au territoire de l'UE, etc ;
- l'existence d'exemptions ou de dérogations ;
- les modalités de modification de la liste des personnes visées par le règlement.

Si tous les régimes de sanctions sont construits de manière comparable, il est indispensable d'en avoir une compréhension individuelle pour évaluer leur impact potentiel sur l'action humanitaire mise en œuvre en zone de crise.

L'UE tient à jour une [carte des sanctions](#), qui permet d'identifier les régimes existants, leur portée et d'accéder aux textes.

La DG Trésor publie une [liste actualisée des régimes de sanctions](#), leur présentation rapide et le lien vers les textes.

## **La compréhension des régimes de sanctions est souvent complexe. Que faire en cas de doute ?**

Il est possible d'adopter une démarche en trois temps :

- Etudier les règlements de manière à identifier précisément les interdictions prévues, qui doit les respecter, à quel type d'opération elles s'appliquent (restriction commerciale, interdiction de mise à disposition de fonds) et si des dérogations sont prévues. Si tous les régimes de sanctions sont construits de manière comparable, il est indispensable d'en avoir une compréhension individuelle pour évaluer leur impact.
- Consulter les foires aux questions, guide de bonnes pratiques et lignes directrices qui sont destinés à expliciter la compréhension des règlements au regard, notamment, de situations pratiques données. Ces documents sont publiés et actualisés régulièrement par :
  - La [Commission européenne](#) et le [Conseil de l'UE](#) ;
  - Les bailleurs : [ECHO](#).
  - Les autorités nationales compétentes : la [DG Trésor](#), l'[OFSI](#) (Grande-Bretagne), l'[OFAC](#) (Etats-Unis), etc.
- Saisir, si le doute persiste, les [autorités nationales compétentes](#).

## **Comment se tenir informé des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ?**

Les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition entrent en vigueur sans délai. Elles sont publiées, selon qui les adopte, sur le site du [Conseil de Sécurité de Nations Unies](#), au [JOUE](#) et au [JORF](#).

La DG du Trésor assure la consolidation de toutes les mesures (ONU, UE et nationales) applicables par les acteurs français dans le [registre national des mesures de gel des avoirs](#), librement accessible et mis à jour en permanence. Il peut donc être consulté régulièrement.

De plus, il est possible d'être tenu informé directement de toute modification (nouvelle mesure, modification, expiration) de ce registre en s'inscrivant au « Flash Info Gel » de la DG Trésor envoyant un message à [info-gel-subscribe@listes.finances.gouv.fr](mailto:info-gel-subscribe@listes.finances.gouv.fr).

## **Comment s'assurer que ses partenaires ne sont pas une personne ou une entité sanctionnée ?**

L'identification des partenaires de l'organisation est un prérequis nécessaire pour s'assurer que ceux-ci ne font pas l'objet d'une mesure restrictive. Il faut également s'assurer que ces partenaires ne sont pas « détenu ou contrôlé » par une personne faisant l'objet d'une mesure restrictive, une [notion explicitée par l'UE](#) (p.22). Dans ce but, il est nécessaire, lorsque son partenaire est une personne morale, d'identifier la/les personne(s) physique(s) qui la contrôle(nt).

Les situations d'homonymie et de faux positifs sont fréquentes au regard des listes de sanctions. En cas d'impossibilité d'établir, au regard des informations à disposition de l'organisation, si une personne est bien celle qui fait l'objet de la mesure restrictive ou un homonyme, il appartient de [saisir la DG Trésor](#).

En cas de détection d'une personne faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs, l'organisation doit [déclarer la situation à la DG Trésor](#), procéder au gel de ses avoirs et s'abstenir de mettre des fonds ou ressources économiques à sa disposition.

## **Quand et comment demander les dérogations prévues par les règlements de sanctions ?**

Les autorisations prévues par les règlements de sanctions doivent être demandées et obtenues avant d'engager toute opération qui serait normalement prohibée. Demander une autorisation après avoir réalisé une opération interdite ne dégage pas l'organisation de sa responsabilité en cas de poursuites pour violation de mesure restrictive.

Les autorisations doivent être sollicitées auprès des [autorités nationales compétentes](#).

## **III – Relations avec les prestataires de services financiers**

### **Quelles sont les obligations des prestataires de services financiers en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ?**

Les obligations LCB-FT visent à prévenir les risques de détournement du système économique et financier à des fins de blanchiment, de financement du terrorisme ou de financement de la prolifération. Elles sont définies au niveau international par les [recommandations du GAFI](#), traduites dans le cadre réglementaire au niveau européen (4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> directives anti-blanchiment) et national ([chapitres 1 et 2 du titre VI du livre V](#) du Code monétaire et financier).

Leur mise en œuvre repose sur le respect par les institutions financières et certaines professions non-financières (dont les professions du chiffre et du droit, le secteur des jeux, de l'art, et de l'immobilier) d'obligations. Il leur est en particulier demandé d'évaluer le risque inhérent aux opérations qu'ils effectuent, d'identifier leur client (et les personnes physiques qui le contrôlent si c'est une personne morale), d'assurer la traçabilité opérations réalisées et de déclarer le cas échéant les opérations suspectes en matière de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme à la cellule de renseignement financier, Tracfin.

Le respect de ces obligations par les professionnels concernés est vérifié par des autorités sectorielles de contrôle, qui peuvent, le cas échéant, décider de sanctions à leur encontre.

## **Quelles sont les obligations des prestataires de services financiers en matière de respect des mesures restrictives ?**

Les mesures restrictives prévues par les régimes de sanctions décidés par l'ONU et l'UE et les mesures nationales de gel des avoirs adoptées en application du code monétaire et financier s'imposent à toute personne physique ou morale ressortissante nationale, ou établie selon le droit national. Elles s'imposent donc aussi aux prestataires de services financiers. Pour les respecter, ceux-ci doivent se doter d'une organisation et de procédures de contrôle interne robustes.

Les prestataires de services financiers sont notamment attentifs au respect des interdictions de mise à disposition directe et indirecte de fonds ou de ressources économiques dans le cadre des opérations qu'ils exécutent pour le compte d'un client. Pour s'assurer du respect de ces interdictions, ils sont susceptibles de solliciter des informations complémentaires auprès de ce client et de mettre en œuvre des diligences renforcées en cas d'opération vers des zones sensibles.

## **Une ONG humanitaire est-elle un acteur à risque en soi ?**

Non, une ONG humanitaire n'est pas un acteur à risque en soi. Publiée en 2019, [l'analyse nationale des risques](#) réalisée par le [Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#) (COLB) considère la majorité des associations comme présentant un risque faible en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Toutefois, certaines organisations peuvent être exposées, du fait de leurs activités sur des théâtres où opèrent des groupes terroristes, à un risque élevé en matière de financement du terrorisme. Confrontées à ce risque certaines organisations peuvent, à leur initiative ou à la demande de leurs bailleurs, mettre en œuvre des dispositifs robustes permettant de le limiter.

Cette évaluation générale des risques doit être affinée au cas par cas par les prestataires de services financiers dans le cadre des relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs clients ONG humanitaires, et il ne saurait y avoir d'approche systématique et généralisée mise en place.

Afin d'informer cette évaluation individuelle des risques, il est possible pour les organisations de présenter à leurs prestataires de services financiers les dispositifs mis en œuvre, tant en interne qu'à la demande d'un bailleur, pour respecter les régimes de sanctions et limiter le risque de financement du terrorisme dans le cadre des projets menés.

## **Quel type d'informations un prestataire financier peut-il être amené à me demander ?**

Pour accomplir leurs obligations LCB-FT et se conformer aux mesures restrictives, les prestataires de services financiers peuvent être conduits à rassembler une documentation large portant sur :

- l'identité de son client donneur d'ordre (ex : pièce d'identité, documents d'enregistrement) ;
- l'origine des fonds (ex : convention de financement d'un bailleur) ;
- la nature de l'opération financée (ex : opération unique ou s'intégrant dans un plan de financement), la finalité de l'emploi des fonds (ex : description du projet financé) (ou les justificatifs relatifs à cette opération (ex : facture de fournisseur, contrat de travail dans le cadre du paiement d'un salarié) ;
- l'identité des destinataires des opérations qu'ils effectuent et, quand ces destinataires sont des personnes morales, la/les personne(s) physique(s) qui les contrôle(nt) ;
- la vérification que ces destinataires ne font pas l'objet de mesures restrictives ;
- les autorisations accordées par les [autorités nationales compétentes](#) dans le cadre des dérogations prévues par les règlements.

## **Que faire si mon prestataire de services financiers se trouve dans l'incapacité d'effectuer une opération ?**

En pratique, plusieurs éléments peuvent conduire un prestataire de services financiers à considérer qu'il se trouve dans l'incapacité d'effectuer une opération :

- des informations insuffisantes pour traiter l'ordre d'opération ;
- la politique commerciale de l'établissement ou sa politique de risque ;
- l'absence de prestataires de services financiers intermédiaires capables d'assurer l'opération jusqu'à son destinataire ;
- la législation locale applicable aux autres prestataires de services financiers impliqués dans l'opération ;
- l'absence d'autorisation préalable d'une autorité nationale compétente pour les transactions interdites par les régimes de sanctions.

En cas de blocage ou de retard inhabituel (deux à trois semaines) pris dans le traitement d'une opération, il peut être utile de prendre l'attache du prestataire de services financiers concerné pour identifier la raison des difficultés rencontrées et apporter les éventuels compléments d'informations nécessaires à l'accomplissement de l'opération.

Au regard de la complexité des opérations réalisées dans des pays sous sanctions où des régions d'opérations de groupements terroristes, il peut être utile de solliciter un échange direct avec la direction de la conformité ou de la sécurité financière du prestataire concerné.

## **Peut-on transporter des espèces dans des pays soumis à sanctions ?**

Oui, à condition de respecter [l'obligation de déclarer](#) à l'administration des douanes les sommes (espèces ou chèques), titres (actions, obligations notamment) et valeurs d'un montant supérieur ou égal à 10 000€ (ou à son équivalent en devises), transportés par une personne physique en dehors de l'UE ou depuis un pays tiers.

En cas de non déclaration ou de fausse déclaration, la personne est passible de sanctions prévues à [l'article 465](#) du code des douanes, notamment une amende et la confiscation des fonds.

En outre, le déficit de traçabilité des espèces complique la capacité des institutions financières impliquées dans leur mise à disposition de satisfaire leurs obligations en matière de LCB-FT. Elle peut donc constituer pour ces institutions un motif de soupçons dès lors que l'emploi des espèces retirées n'est pas précisément documenté.

## **IV. Quelle réglementation les acteurs humanitaires doivent-ils prendre en compte dans le cadre de leur activité en zone sensible ?**

### **Les acteurs humanitaires sont-ils soumis à la législation pénale française en matière de terrorisme dans le cadre de leur action en zone sensible ?**

Aux termes des dispositions de l'article 113-13 du code pénal, « La loi pénale française s'applique aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme (...) commis à l'étranger par un Français ou par une

personne résidant habituellement sur le territoire français ». Ainsi, comme tout justiciable, les acteurs humanitaires qui se rendraient coupables de l'une des infractions de terrorisme prévues par les articles [421-1 à 421-8](#) du code pénal, dont l'infraction de financement du terrorisme, seraient passibles des peines prévues par la loi. Le seul fait d'opérer en zone d'opération d'un groupement terroriste ou de dialoguer avec une entité terroriste, par exemple pour permettre l'accès aux bénéficiaires de l'aide, ne constitue pas une infraction passible de poursuites.

### **Les acteurs humanitaires doivent-ils respecter les mesures restrictives (gel des avoirs, restrictions commerciales) ?**

Oui, les mesures restrictives prévues par les régimes de sanctions décidés par l'ONU et l'UE s'imposent à toute personne physique ou morale ressortissante de l'UE, établie selon le droit de l'UE ou présente sur le territoire de l'UE, y compris aux acteurs humanitaires.

Les mesures nationales de gel des avoirs adoptées en application du Code monétaire et financier s'imposent à toute personne physique ou morale ressortissante nationale, établie selon le droit national ou présente sur le territoire national.

### **Quelles sont les peines encourues en cas de violation de mesure restrictive ?**

Ces peines sont prévues par l'article [459](#) du Code des douanes, soit une amende et/ou une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.

## **V. Pour aller plus loin : contacts utiles**

Les éléments apportés par ce vade-mecum ne peuvent couvrir l'ensemble des situations spécifiques auxquelles sont confrontées les organisations humanitaires actives en zone sensible.

Aussi, les organisations peuvent-elles prendre l'attache des points de contact suivants pour toute question relative :

- A la compréhension des mesures restrictives à caractère financier (gel des avoirs, opérations financières liées à des restrictions commerciales), aux dérogations, à la liste des personnes visées :

DG Trésor - [humanitaire-sanctions@dgtresor.gouv.fr](mailto:humanitaire-sanctions@dgtresor.gouv.fr)

- Aux situations à risque et tentatives de détournement à but de financement du terrorisme :

Ministère de l'Intérieur - [finance-ong@interieur.gouv.fr](mailto:finance-ong@interieur.gouv.fr)

- Aux bonnes pratiques et exigences des bailleurs en matière de traçabilité des opérations humanitaires :

Centre de Crise et de Soutien - [cohs.cdcs@diplomatie.gouv.fr](mailto:cohs.cdcs@diplomatie.gouv.fr)

