



Nations Unies

ÉQUIPE SPÉCIALE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Rapport du Groupe de travail de l'Équipe spéciale

Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme

SÉRIE
DE PUBLICATION
DE L'ÉQUIPE
SPÉCIALE

OCTOBRE
2009

**Rapport du Groupe de travail
de l'Équipe spéciale
de lutte contre le terrorisme**

**Les mesures de lutte
contre le financement
du terrorisme**

Mars 2009



UNODC
Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

**Banque mondiale
Fonds monétaire international
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**

Avec le soutien de :

**La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme
L'Équipe de surveillance du Comité 1267
INTERPOL**



Nations Unies
New York, 2009

Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a été créée par le Secrétaire général en 2005 pour assurer la coordination et la cohérence d'ensemble des actions menées contre le terrorisme par le système des Nations Unies. Présidée par un haut fonctionnaire, nommé par le Secrétaire général, qui lui est affecté à plein temps, elle réunit 25 entités du système des Nations Unies et INTERPOL.

La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies, qui rassemble dans un cadre unique et cohérent les politiques et instruments juridiques antiterroristes adoptés au fil des décennies par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et les institutions spécialisées compétentes des Nations Unies, est au cœur des travaux de l'Équipe spéciale depuis son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 2006 (A/RES/60/288).

La Stratégie définit à l'intention de la communauté internationale un plan d'action reposant sur quatre piliers :

- Des mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme;
- Des mesures visant à prévenir et combattre le terrorisme;
- Des mesures destinées à étoffer les moyens dont les États disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et à renforcer le rôle joué en ce sens par le système des Nations Unies;
- Des mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste.

En conformité avec la Stratégie, qui se félicite de l'institutionnalisation de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme au sein du Secrétariat de l'ONU, le Secrétaire général a créé en 2009 un bureau de l'Équipe spéciale dans le Département des affaires politiques afin de fournir un appui aux travaux de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. Par le biais de ce bureau, avec l'aide d'un certain nombre d'équipes chargées d'initiatives thématiques et de groupes de travail et conformément aux directives formulées par les États Membres dans le cadre de l'Assemblée générale, l'Équipe spéciale s'attache à coordonner l'action menée à l'échelle du système des Nations Unies pour appuyer la mise en œuvre de la Stratégie, et à servir de catalyseur des initiatives à forte valeur ajoutée lancées dans l'ensemble du système pour aider les États Membres à mettre en œuvre tous les aspects de la Stratégie. L'Équipe spéciale va aussi s'efforcer de favoriser l'instauration entre le système des Nations Unies, les organisations internationales et régionales et la société civile d'un dialogue constructif portant sur la mise en œuvre de la Stratégie.

Nations Unies

Département des affaires politiques

Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

New York, NY 10017

Site Web : www.un.org/terrorism/cttaskforce

Table des matières

Acronymes	iv
Introduction	1
Chapitre 1. Mise en œuvre générale des mesures de lutte contre le financement du terrorisme (LCFT).....	3
Chapitre 2. Criminalisation du financement du terrorisme	5
Chapitre 3. Renforcement de la coopération aux échelles nationale et internationale.....	7
A. Efficacité des cellules de renseignements financiers.....	8
B. Coopération du secteur public	8
C. Collaboration avec le secteur privé	9
Chapitre 4. Systèmes de transfert de valeurs	12
A. Le besoin d'indicateurs du financement du terrorisme	12
B. Vulnérabilité dans le système de virements télégraphiques.....	13
C. Passeurs de fonds	14
D. Systèmes parallèles de transfert de fonds.....	14
E. Technologies naissantes.....	16
Chapitre 5. Organisations à but non lucratif	18
Chapitre 6. Gel des avoirs	21
A. Améliorer la qualité et la légitimité de la liste	22
B. Améliorer la diffusion de l'information parmi toutes ses parties prenantes	24
C. Coordination avant d'établir une liste	25
Contributions au rapport	27

Acronymes

CRF	Cellule de renseignement financier
DECT	Direction exécutive du Comité contre le terrorisme
ESC	Équipe de surveillance du Comité 1267
FMI	Fonds monétaire international
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
GT	Groupe de travail
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
LCBA	Lutte contre le blanchiment d'argent
LCFT	Lutte contre le financement du terrorisme
SPTF	Systèmes parallèles de transfert de fonds
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Introduction

Dans la *Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies (A/RES/ 60/288)*, adoptée par consensus par tous les États Membres le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale souligne l'importance de lutter contre le financement du terrorisme, et le besoin pour les États Membres de mettre en œuvre des mesures globales conformes à toutes les normes internationales.

L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, organe de liaison et d'échange d'informations comprenant 25 entités du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales, a créé un groupe de travail relatif au financement du terrorisme pour assister les États à ce sujet. Le Groupe de travail est dirigé par le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC); il est appuyé par l'Équipe de surveillance du Comité 1267 (ESC), l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL).

Le but du Groupe de travail est d'examiner les composantes des stratégies s'attaquant au financement du terrorisme, et de faire des propositions contribuant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre par les États Membres des normes internationales, y compris les recommandations spéciales du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

Pour y parvenir, le Groupe de travail a fait le point sur la conformité avec les normes internationales relatives à la lutte contre le financement du terrorisme en :

1) Procédant à une analyse des publications disponibles sur l'application par les États Membres des normes internationales pour lutter contre le financement du terrorisme. Les normes dont il est question comprennent celles contenues dans les résolutions y afférentes du Conseil de sécurité, dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et dans les 9 recommandations spéciales du GAFI;

2) Procédant à une analyse du matériel statistique et autres informations pertinentes concernant l'application, et les obstacles à l'application, des normes internationales pour lutter contre le financement du terrorisme par l'UNODC, la Banque mondiale, et le FMI, avec l'aide de l'ESC et de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme;

3) Demandant les apports de tout un éventail d'experts issus d'un ensemble de secteurs et de communautés, y compris sur des idées nouvelles pour parvenir à une application effective des normes internationales.

À cet égard, huit tables rondes se sont tenues avec un éventail d'experts issus d'un ensemble de secteurs et de communautés impliqué dans la lutte contre le financement du terrorisme. Tables rondes en question :

- Groupe de banquiers : février 2007;
- Cellules de renseignement financier : avril 2007;
- Organismes de surveillance : avril 2007;
- Agents du renseignement général : avril 2007;
- Application de la loi : mai 2007;
- Agents des services de justice pénale : mai 2007;
- Agents du renseignement, Asie : avril 2008;
- Analyse multidisciplinaire : août 2008.

Les conclusions et les recommandations figurant dans ce rapport sont le reflet de presque deux années d'analyse de la part du Groupe de travail. Les conclusions et les recommandations sont divisées selon cinq larges secteurs : i) la criminalisation du financement du terrorisme; ii) le renforcement de la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme aux échelles nationale et internationale; iii) les systèmes de transfert de valeurs; iv) les organisations à but non lucratif, et v) le gel des avoirs. Les membres du Groupe de travail, chacun dans le cadre de son propre mandat, donneront suite au cours de la prochaine période, aux conclusions et aux recommandations exposées dans le présent rapport.

CHAPITRE I

Mise en œuvre générale des mesures de lutte contre le financement du terrorisme

Contexte

1. Des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne la compréhension du phénomène du financement du terrorisme et la conception et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour le combattre. Le financement du terrorisme comprend des activités diverses : collecter des fonds, les stocker et les cacher, les utiliser pour soutenir les organisations terroristes et leur infrastructure, et les transférer pour appuyer ou mener des actes terroristes spécifiques. Les fonds servant à financer le terrorisme peuvent être d'origine légale ou illégale, et des organisations humanitaires ou commerciales sérieuses peuvent être utilisées à leur insu ou en connaissance de cause pour véhiculer des aides financières ou des supports logistiques en faveur du terrorisme.
2. Les transactions financières peuvent fournir de précieux renseignements inaccessibles au moyen d'autres sources. Cependant, détecter des activités financières illicites, y compris le financement du terrorisme, est une tâche ardue dans le contexte officiel du système financier, et encore davantage en dehors de celui-ci. Les sanctions financières ciblées (y compris en particulier le gel des avoirs) à l'encontre de personnes ou entités suspectées de fournir un appui financier au terrorisme se sont révélées efficaces, mais elles doivent être contrebalancées par le besoin de suivre à la trace les mouvements de fonds terroristes afin de collecter des informations sur les objectifs du réseau terroriste.
3. En outre, les mesures pour lutter contre le financement du terrorisme (LCFT) ont soulevé des problèmes d'ordre juridique, institutionnel, politique et relatifs aux droits de l'homme qui ne sont pas complètement résolus. La meilleure illustration en est peut-être les récentes décisions de justice qui ont remis en question les garanties de procédure dans la désignation des personnes en vue de sanctions financières. Il est capital de trouver des

solutions à ces problèmes pour maintenir l'efficacité du système à long terme.

4. Les autorités doivent être attentives à ne pas introduire des lois ou des règlements pesant sur les acteurs du secteur public ou privé au nom de la lutte contre le financement du terrorisme sans des garanties et des typologies suffisantes du fait que la contrainte est proportionnelle au risque.
5. **Conclusions :** vulnérabilités d'ordre régional, tendances et priorités ont un impact sur la manière dont les normes internationales sont mises en œuvre.
6. **Recommandation :** La communauté internationale doit davantage prouver sa reconnaissance et montrer de déférence par rapport aux travaux des entités régionales qui servent d'appui et d'intermédiaire à l'application des normes internationales dans le contexte local, en particulier au moment de déterminer les risques et la vulnérabilité des pays par rapport au terrorisme et à son financement.
7. **Recommandation :** Des mesures proportionnelles aux risques doivent être appliquées en considérant l'effectivité et l'adéquation des règlements majeurs de la LCFT. Cette approche doit être appliquée à la fois au niveau national et au niveau international, et les hauts fonctionnaires doivent être prêts à adapter la réglementation lorsque cela est nécessaire.

CHAPITRE II

Criminalisation du financement du terrorisme

Contexte

8. Lorsque la criminalisation du financement du terrorisme a été examinée pour la première fois dans un instrument international à l'occasion de la *Convention internationale des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme de 1999*, ceux qui l'ont élaborée ont été confrontés au défi de créer un régime qui criminaliserait le financement d'un acte n'ayant pas été auparavant défini de manière exhaustive. En faisant du financement du terrorisme une infraction à part entière, désolidarisée de l'acte terroriste lui-même, les autorités se trouvent investies de pouvoirs beaucoup plus importants pour prévenir le terrorisme.
9. *Les 40 recommandations* sur le blanchiment d'argent et les *9 recommandations spéciales* sur le financement du terrorisme du GAFI (Groupe d'action financière¹) sont reconnues dans la *résolution 1617 (2005) du Conseil de sécurité* et dans le *Plan d'action annexé à la résolution 61/288 (2006)* de l'Assemblée générale comme des outils importants de la lutte contre le terrorisme. Les *40 + 9 recommandations* constituent un ensemble complet de mesures en faveur d'un régime national efficace dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elles appellent à la criminalisation du financement du terrorisme en vertu de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination du financement du terrorisme* entre autres actions.

1 En avril 1990, le GAFI a émis 40 recommandations afin d'améliorer les systèmes juridiques nationaux, renforcer le rôle du secteur financier, et intensifier la coopération dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Ces recommandations ont été revues et mises à jour en 1996 et en 2003 pour refléter les changements intervenus dans l'évolution des techniques de blanchiment d'argent et des tendances. Le GAFI a étendu son mandat en octobre 2001 de manière à couvrir la lutte contre le financement du terrorisme, et émis 8 recommandations spéciales concernant la lutte contre le financement du terrorisme. Une 9^e recommandation spéciale a été adoptée en octobre 2004. Les recommandations du GAFI sont accessibles sur le site : <http://www.fatf-gafi.org>

10. **Conclusions :** Les actes terroristes et leur financement sont perçus par certains comme étant politiquement justifiés par leurs objectifs. Cette perception sape la volonté politique d'examiner le financement du terrorisme, détourne l'attention du fait que ce soit un crime, et empêche l'efficacité des efforts faits au niveau national et international pour combattre le terrorisme et son financement.
11. **Recommandation :** Le terrorisme est une forme de criminalité et doit être combattu comme telle. Le financement du terrorisme est par conséquent une manière de soutenir et d'aider un comportement criminel. La *Convention des Nations Unies sur l'élimination du financement du terrorisme* fournit des normes clés. Dans la mesure où ceci est communément admis, les efforts de mise en application recevront l'appui de l'opinion publique dont ils ont besoin pour être suivis d'effet. Tous les États sont encouragés à la signer et à en respecter les termes.
12. **Conclusions :** Il est difficile de déterminer l'efficacité de la législation criminalisant le financement du terrorisme, en partie parce qu'un présumé effet préventif n'est pas mesurable par définition, mais aussi parce que les dispositions du financement du terrorisme n'ont été introduites que dernièrement.
13. **Recommandation :** Pour faire savoir ce que les pays ont fait par rapport à l'adoption de mesures pour lutter contre le financement du terrorisme, il faut dresser un inventaire des lois du code pénal, des mesures administratives et de leur application. Il faudrait le faire à partir des normes d'évaluation existantes. Les organisations régionales ou les institutions financières internationales sont les plus aptes à mener de tels travaux car, agissant dans le cadre de leurs mandats respectifs, elles ont déjà rassemblé beaucoup d'informations sur les mesures prises par l'État pour combattre le financement du terrorisme.
14. **Recommandation :** Un ensemble plus large d'indicateurs — au-delà du nombre de poursuites, d'enquêtes et de condamnations, ou du montant des avoirs ou des produits gelés ou saisis aux termes de la législation pénale relative au financement du terrorisme — doit être pris en compte pour évaluer l'efficacité. En particulier, une évaluation de l'efficacité dans n'importe quelle juridiction doit comprendre une évaluation des instruments juridiques qui ont été effectivement utilisés, et de ceux qui ne l'ont pas été.

Chapitre III

Renforcement de la coopération aux échelles nationale et internationale

Contexte

15. La coopération nationale et internationale est plus efficace lorsque toutes les agences concernées par une initiative œuvrent pour une compréhension mutuelle de ce qu'est le « financement du terrorisme », partagent un ordre du jour et autant de renseignements que possible. Un effort complètement efficace au niveau tant local que mondial, pour lutter contre le financement du terrorisme, résulte de gouvernements fonctionnant correctement, transparents et sans corruption, disposant des cadres juridiques, réglementaires et institutionnels appropriés en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (LCBA). Il bénéficie aussi de la capacité institutionnelle à mettre en application les lois et à rassembler, analyser et partager en temps réel les renseignements et les preuves documentaires à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Des experts du renseignement financier bien formés sont absolument nécessaires pour que le régime soit efficace. Ceci comprend le personnel des cellules de renseignements financiers, les officiers de police judiciaire, les procureurs, les juges, les organismes de surveillance, les douaniers et les employés des institutions financières.
16. Néanmoins, renforcer une telle capacité institutionnelle est non seulement cher mais difficile, et requiert un engagement politique durable. La complexité provient des problèmes inhérents à une coopération totale et durable entre les divers acteurs publics et privés. De nombreux pays se sont retrouvés confrontés à des difficultés au moment de mettre en place des dispositions juridiques, administratives et institutionnelles, et ce pour plusieurs raisons, y compris des contraintes dues à des traditions juridiques ou de ressources. Les initiatives de coopération internationale, telles la formation du nouveau personnel dans un pays par du personnel expérimenté dans un autre, peuvent constituer une contribution primordiale pour ren-

forcer les capacités des agences nationales pertinentes comme le sont les cellules de renseignements financiers (CRF) et renforcer le régime de LCFT.

A. Efficacité des cellules de renseignements financiers

17. **Conclusions :** Diverses entités d'évaluation pensent que de nombreuses agences nationales essentielles, en particulier les CRF, manquent de formation, de personnel, de même que d'un mandat explicite et des pouvoirs nécessaires pour lutter contre les problèmes de financement du terrorisme. Pour construire un régime mondial et efficace de LCFT et des partenariats publics et privés dans ce secteur, des agences nationales bien développées avec des mandats élaborés précautionneusement et des pouvoirs sont des conditions *sine qua non*.
18. **Recommandation :** Il faut remédier prioritairement à ces manques lorsqu'ils existent. Cela doit se faire en renforçant les CRF ou d'autres mécanismes avec des fonctions similaires.

B. Coopération du secteur public

19. **Conclusions :** Il est difficile d'évaluer l'efficacité de la coordination nationale et des mesures de coopération internationales en place. À ce jour, peu de recherches ont été effectuées pour identifier toutes les entraves dans les systèmes nationaux restreignant la coopération internationale.
20. **Recommandation :** Pour renforcer la coopération nationale, les États doivent s'assurer qu'ils possèdent un mécanisme politique national coordinateur et qu'il fonctionne correctement.
21. **Recommandation :** Les entités et institutions internationales concernées, agissant dans le cadre de leurs mandats respectifs, ainsi que les gouvernements doivent hâter des recherches dans le but d'identifier et lever les obstacles à la coordination nationale et à la coopération internationale, et assister les États concernés dans la recherche de solutions adéquates et en temps voulu, tant officielles qu'informelles.
22. **Conclusions :** Dans certains cas suspectés de financement du terrorisme, les États n'utilisent pas à bon escient les outils juridiques contenus dans les conventions, disponibles pour une assistance juridique mutuelle et pour l'extradition.

23. **Recommandation :** Une agence adéquate de l'Organisation des Nations Unies doit entreprendre une évaluation de l'usage fait de l'assistance juridique mutuelle et des dispositions d'extradition dans les affaires de financement du terrorisme, puis faire des recommandations sur les mesures que les États doivent prendre pour les utiliser de manière plus efficace.
24. **Conclusions :** Les États les plus efficaces en matière de coopération à la fois parmi les institutions et autorités nationales et vis-à-vis de leurs homologues étrangers sont ceux possédant un mécanisme de coordination bien établi ou un organe de coordination centrale. Les conditions préalables à une coopération efficace comprennent l'identification des homologues, la confiance réciproque, de même qu'une bonne compréhension et le respect des procédures pour protéger la confidentialité de l'information.
25. **Recommandation :** Pour accroître la coopération internationale et nationale, les États doivent prendre des mesures pour augmenter leurs capacités de coopération avec leurs homologues, et leur confiance en eux. Cela peut s'effectuer au moyen de mesures telles que l'augmentation du nombre de détachements et d'échanges de personnel, en convoquant régulièrement un forum pour les professionnels de la lutte contre le financement du terrorisme, en clarifiant les procédures d'échanges d'informations (y compris des règles explicites sur la divulgation à des tiers), et en formant le personnel adéquat.
26. **Recommandation :** Il faut permettre aux autorités compétentes aux termes de la législation nationale d'utiliser et de développer des mécanismes informels de coopération qui comprendraient les enseignements tirés d'expériences passées et les meilleures pratiques. Ces meilleures pratiques sur la manière d'élaborer et d'utiliser les mécanismes en vue d'échanges informels d'informations doivent être mises à disposition, et les États doivent être encouragés à en tenir compte. On peut envisager cela en ce qui concerne la coopération internationale aux termes d'instruments bilatéraux, régionaux, et onusiens.

C. Collaboration avec le secteur privé

27. **Conclusions :** Les règlements peuvent empêcher la coopération avec le secteur privé et même à l'intérieur d'entreprises spécifiques. Par exemple, des agences d'une même banque dans différentes juridictions peuvent ne pas toujours être certaines qu'elles peuvent partager des informations entre elles et ainsi pécher par excès de prudence en ne partageant pas des

renseignements susceptibles d'améliorer leur efficacité dans la détection et la notification d'activités suspectes.

28. **Recommandation** : Il faut mettre au point un inventaire des difficultés rencontrées par le secteur privé dans la mise en œuvre des dispositions sur le financement du terrorisme pour renforcer la compréhension réciproque et établir un climat de confiance entre le secteur privé et les autorités compétentes.
29. **Recommandation** : Les autorités compétentes doivent orienter le secteur privé et établir clairement quelles sortes de renseignements peuvent être partagées et lesquelles ne le peuvent pas, et en définir les modalités tant au niveau national qu'au niveau international.
30. **Recommandation** : Il faut prendre des mesures pour permettre aux institutions financières de partager l'information sur des activités suspectes plus facilement, à la fois : a) entre et parmi les institutions opérant dans une juridiction donnée; et b) à travers les frontières entre agences et filiales d'entreprises spécifiques. Cela doit se faire en tenant compte des législations nationales, de l'application de la loi selon les procédures prévues, et du droit à la vie privée.
31. **Conclusions** : Les contrôles de réduction des risques des institutions financières sont surtout guidés par des préoccupations de prudence. Le secteur privé, à cause d'une perception des risques associés à l'exercice de la discrétion, peut interpréter et appliquer des règlements sans tenir compte de sa propre expérience dans le secteur financier. Par exemple, des règlements trop stricts ne permettant pas une approche discrétionnaire, fondée sur le risque, peut empêcher les institutions financières d'entreprendre des opérations avec certains types de clients identifiés parfois par les organismes de surveillance comme étant à haut risque, comme les organisations à but non lucratif et les opérateurs de transfert de fonds. Refuser l'accès aux voies financières officielles à ces acteurs, ou rendre celui-ci beaucoup plus difficile, s'avère en fin de compte contre-productif.
32. **Recommandation** : Il faut faire en sorte que le secteur privé participe davantage aux institutions générales et financières, en particulier en tant que partenaire dans la lutte contre le financement du terrorisme. Plus particulièrement, les autorités compétentes doivent fournir davantage de renseignements et inviter à davantage de retour sur la mise en œuvre, l'efficacité, et l'élaboration de mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Les États et les institutions financières doivent sérieusement considérer de permettre la création d'unités de vérification au sein de ces

institutions de manière à ce qu'elles soient impliquées davantage et plus en amont dans les enquêtes relatives au FT, de même qu'à une stratégie et à une politique nationale contre le FT.

33. **Recommandation :** Un dialogue régulier doit être entretenu entre les autorités et le secteur privé pour faciliter l'élaboration et l'adoption de la réglementation adéquate. La réglementation doit comporter des sanctions pour manque de conformité et des protections de responsabilité en cas de non-conformité en toute bonne foi avec les procédures.
34. **Conclusions :** Du fait de fausses identifications, les individus peuvent circonvier tout un éventail de mesures préventives de LCFT. Certains États ont promulgué des lois contre l'utilisation frauduleuse des pièces d'identité requises par les institutions financières, et utilisent ces lois efficacement pour poursuivre les personnes suspectées de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et autres crimes financiers.
35. **Recommandation :** Les entités et institutions internationales pertinentes, agissant dans le cadre de leurs mandats respectifs, ainsi que les États doivent prendre les mesures adéquates pour empêcher que les personnes utilisent frauduleusement les papiers d'identité exigés par les institutions financières et autres entités déclarantes.

Chapitre IV

Systèmes de transfert de valeurs

Contexte

36. Les terroristes et les groupes terroristes disposent de nombreuses méthodes pour déplacer des capitaux à travers le monde. Ils peuvent utiliser les systèmes financiers officiels, des voies non réglementées, ou tout simplement traverser les frontières avec des espèces. Il existe de plus en plus de preuves que les groupes terroristes exploitent des failles dans les échanges internationaux pour faire transiter des capitaux à des fins illégales. Que ce soit sous la forme de flux exogènes issus de donateurs privés en faveur de réseaux terroristes, ou sous forme de fonds déplacés au sein de la même organisation, le transfert de valeurs joue un rôle fondamental dans le rapprochement des terroristes de leurs objectifs. Il permet également aux autorités de déceler une activité terroriste, de la stopper et d'empêcher le financement ultérieur du terrorisme.
37. De nombreuses personnes pensent que les méthodes non traditionnelles de transfert de fonds présentent des risques plus importants car elles ne sont pas réglementées à des degrés différents. Il demeure néanmoins obscur de savoir si les systèmes de transfert de valeurs informels sont plus vulnérables aux atteintes criminelles que ceux officiels.
38. Les nouvelles technologies et autres systèmes parallèles ont poussé les pays à revoir leur cadre réglementaire. Au cours de ce processus, ils ont commencé à examiner les risques de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent. Le Groupe de travail a identifié des problèmes spécifiques que posent les divers systèmes de transfert de valeurs et les approches pour les combattre.

A. Le besoin d'indicateurs du financement du terrorisme

39. **Conclusions :** Les institutions financières satisfont normalement aux exigences d'identification et de signalement d'activités suspectes de la LCBA/LCFT. Des typologies concrètes et des analyses des tendances leur four-

nissent, ainsi qu'à d'autres entités déclarantes, de précieuses orientations pour détecter le blanchiment d'argent. Néanmoins, il n'y a eu que peu de recherche rigoureuse par rapport à la fréquence et l'importance des modes opératoires de financements spécifiques du terrorisme. En outre, il existe peu d'indicateurs, autres que des « coups » sur la liste de sanctions, disponibles pour aider les entités déclarantes à déceler qu'une activité suspecte est bien en rapport avec le financement du terrorisme.

40. **Recommandation** : Si les institutions financières continuent à détecter les transactions suspectes et à les signaler, les autorités compétentes doivent assumer la responsabilité de leur analyse, et déterminer si elles sont en rapport avec le financement du terrorisme.
41. **Recommandation** : Les États et les entités internationales concernées, dans le cadre de leurs mandats respectifs, doivent redoubler d'efforts afin de mener des recherches quantitatives et qualitatives rigoureuses afin d'identifier les typologies et les tendances. Ils doivent aussi travailler au développement d'indicateurs (type de transaction, produits, etc.) reliant les transactions suspectées au financement du terrorisme. Autant que possible, ces indicateurs doivent se distinguer de ceux du blanchiment d'argent. Cela aiderait les autorités compétentes à offrir aux institutions financières l'orientation adéquate en ce qui concerne les rapports d'activités suspectées et le financement du terrorisme. Cette analyse peut également aider les États à garantir que la législation est solide.

B. Vulnérabilité dans le système de virements télégraphiques

42. **Conclusions** : Les normes et pratiques en place permettant de recueillir des renseignements sur l'expéditeur de virements télégraphiques (informations sur les donneurs d'ordre) présentent une faille : toutes les banques ne satisfont pas aux mêmes exigences au moment de fournir des renseignements sur le donneur d'ordre d'une transaction. Le système de transfert de fonds des banques internationales est constitué de milliers d'institutions dans des centaines de juridictions, rendant entre autres les accords bilatéraux irréalisables et les tentatives de garantir les normes de paiement à des partenaires à l'étranger impossibles de banque à banque.
43. **Recommandation** : Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de la Banque des règlements internationaux doit poursuivre ses travaux d'identification des options pour remédier à cette faille.

C. Passeurs de fonds

Contexte

44. Les mouvements de fonds internationaux sont souvent effectués au moyen d'un transport physique par des individus, soit pour des raisons légales soit pour des raisons illégales. Comme cette méthode court-circuite l'utilisation des virements télégraphiques, le contrôle des virements télégraphiques est inopérant pour détecter le financement du terrorisme au moyen de passeurs de fonds. Réduire les risques des mouvements physiques de fonds requiert des efforts aux frontières.
45. **Conclusions :** Les autorités frontalières ne disposent pas toujours des outils nécessaires ou des pouvoirs, et n'ont pas non plus la formation nécessaire pour déceler ou empêcher le transport physique des espèces à travers les frontières à des fins de financement du terrorisme.
46. **Recommandation :** L'État doit, sur la base d'une évaluation objective et rationnelle du risque, renforcer la capacité des agents de contrôle aux frontières afin d'appliquer les mesures visant à contrer le financement du terrorisme. L'évaluation du risque aidera à garantir que les mesures sont proportionnelles aux risques et qu'elles sont efficaces.
47. **Recommandation :** Les États doivent garantir que la coopération entre les douanes et les autorités des CRF est renforcée pour optimiser l'utilisation des renseignements collectés aux frontières. Davantage de renseignements faciliteront l'analyse des CRF et leur appui à l'application de la loi telle que mentionné ci-dessus.

D. Systèmes parallèles de transfert de fonds

Contexte

48. On entend par systèmes parallèles de transfert de fonds (SPTF) au sens large tout système utilisé pour transférer des fonds d'un endroit à un autre, et généralement en opérant en dehors des réseaux bancaires². Une telle définition comprend un large éventail de possibilités qui vont des grandes multinationales complètement réglementées, aux petites entreprises aux débouchés cachés opérant incognito. De plus en plus l'attention a été concentrée sur ces dernières, informelles, souvent irrégulières, SPTF. Dans ce cas, les opérateurs constituent un système financier souterrain parallèle

² Voir la définition du GAFI dans son rapport de 2005, « ML/TF Typologies report ».

visant à mouvoir rapidement et efficacement les fonds à l'intérieur d'une juridiction ou entre juridictions, souvent sans être détectés par les organismes ni de surveillance ni par les agents chargés de la répression, et le plus souvent sans trace publique de transaction. Par ailleurs, elles sont peu onéreuses, ce qui les rend intéressantes pour les communautés pauvres et rurales à travers le monde. Les États ont utilisé différents moyens pour essayer d'atténuer les risques des SPTF en tant que moyen de financement du terrorisme et de ces expériences; le Groupe de travail a tiré des conclusions et des recommandations.

49. **Conclusions :** Proscrire les SPTF peut pousser les opérateurs à davantage de clandestinité, et les rendre ainsi plus difficiles à surveiller et à détecter. Le Groupe de travail pense qu'une inscription efficace est en général préférable à une interdiction. Néanmoins, l'application des normes internationales relatives à l'autorisation ou à l'enregistrement des opérateurs de SPTF semble représenter un vrai défi dans de nombreux États.
50. **Recommandation :** Les États doivent adapter la mise en œuvre d'un régime d'enregistrement au contexte local. Les institutions financières internationales, les organisations locales, et les États doivent développer de meilleures pratiques d'enregistrement et ce faisant intégrer les enseignements tirés des divers contextes régionaux en ce qui concerne les incitations à étendre au maximum la couverture des régimes autorisés, et la participation à ceux-ci.
51. **Recommandation :** Les institutions financières et autres entités déclarantes doivent (continuer de) déclarer aux autorités toute transaction suspectée d'être un SPTF œuvrant en dehors du système financier officiel, et les gouvernements doivent garantir que les systèmes sont en place pour une supervision adéquate.
52. **Conclusions :** Quand bien même des régimes de licence et d'enregistrement ont déjà été mis en place dans certains États, aucune méthodologie permettant de mesurer leur efficacité n'existe.
53. **Recommandation :** À l'appui des États pour enregistrer ou autoriser des SPTF et les faire ainsi intégrer le régime de LCFT, une organisation internationale adéquate agissant dans le cadre de son mandat doit développer une méthodologie pour mesurer l'efficacité des outils de la LCFT, et déterminer les meilleures pratiques.

E. Technologies naissantes

Contexte

54. Le développement des technologies de l'information et de la communication au cours des dernières décennies a facilité le développement économique. Les mêmes innovations pouvant être utilisées contre le financement du terrorisme, à cause de leur habileté à enregistrer et à détecter des activités financières, peuvent aussi servir à le détecter en ouvrant de nouveaux réseaux à travers lesquels les terroristes peuvent demander et recevoir des fonds. Ce double visage des avancées technologiques requiert une vigilance constante de la part des responsables de l'élaboration des politiques, de l'application de la loi et des agences de renseignement pour réduire les risques de terrorisme tout en promouvant le développement, qui en dernier ressort réduira de nombreux facteurs³ conduisant au terrorisme.
55. Les méthodes traditionnelles⁴ utilisées pour entamer, traiter et conclure une transaction financière évoluent très rapidement à cause des récents changements intervenus dans les systèmes de paiement. Ceux-ci consistent principalement en des innovations technologiques qui permettent d'effectuer des transactions par des moyens et des structures nouveaux. Les plus courants, sont les téléphones portables, Internet et les cartes rechargeables⁵. Chacun des trois est utilisable en différentes circonstances et comporte des risques différents. Parce que ce sont de tout nouveaux modes de paiement, nombre d'entre eux doivent encore être réglementés et même complètement pris en compte par les gouvernements. Cela signifie que les transactions financières effectuées par ces moyens peuvent ne pas tomber sous le coup de la réglementation de la LCBA/LCFT, mais se trouver dans une frange située entre les SPTF, dont il est question ci-avant, et les services financiers officiels.
56. **Conclusions :** De nombreuses avancées technologiques en matière de systèmes de paiement ne sont pas supervisées par les organismes de surveillance.
57. **Recommandation :** Il faut identifier à la source et rapidement les risques inhérents aux nouvelles technologies. Les autorités doivent décider à quel

3 Voir la récente publication de la Banque mondiale, *Finance for All?* (2007), sur comment le développement économique peut apporter la stabilité en relevant nombre de défis qui le menacent, comme les inégalités sociales par exemple.

4 Cela comprend les succursales des banques, les guichets automatiques, et les interfaces conventionnelles des institutions financières traditionnelles.

5 Cette liste n'est certainement pas exhaustive, mais au moment d'élaborer le rapport ces trois nouveautés sont les nouveaux modes de paiement les plus utilisés.

stade il faut appliquer la réglementation sur les nouvelles technologies, en gardant à l'esprit que certaines avancées technologiques deviennent rapidement obsolètes. Les institutions financières internationales (agissant dans le cadre de leur mandat), les organismes de surveillance et les institutions financières doivent conseiller et faire prendre conscience des meilleures pratiques, tout en débattant de nouvelles approches de la réglementation afin de limiter les risques.

58. **Conclusions :** La nature complexe de ces services financiers représente un défi encore plus important pour les gouvernements une fois que la décision de les réglementer est prise. Parfois les opérateurs sont soumis à des multiples instances de contrôle qui peuvent délivrer des règles prêtant à confusion voire contradictoires. Par exemple, lorsqu'ils sont réglementés, les services financiers par téléphone mobile peuvent être supervisés par les autorités des télécommunications et financières avec des exigences différentes en ce qui concerne l'enregistrement des données⁶.
59. **Recommandation :** La réglementation des systèmes de transfert de valeurs doit être soumise à une instance de contrôle unique dans chaque juridiction. Lorsque plusieurs autorités sont nécessaires, les règlements doivent établir clairement que tous les opérateurs sont couverts et quelle est l'agence qui supervise chacun d'entre eux.
60. **Conclusions :** Quelques-unes des nouvelles technologies telles la monnaie électronique ont rendu possibles des systèmes de paiement qui ne sont pas réglementés par une juridiction unique, mais se développent à travers de multiples juridictions par l'intermédiaire d'Internet. Ces systèmes posent de véritables défis juridictionnels aux organismes de surveillance et aux organismes chargés de faire respecter la loi.
61. **Recommandation :** Les responsables des statuts réglementaires doivent envisager d'établir des critères afin de déterminer les responsabilités du contrôle de ces systèmes, afin de mettre en place des contrôles adéquats et pour que les transferts de valeurs multijuridictionnels n'échappent pas au contrôle.

6 Pierre Chatain, Raul Hernandez-Coss, Kamil Borowik et Andrew Zerzan, *Integrity in Mobile Phone Financial Services*, Banque mondiale, dossier de travail 146 (2008).

Chapitre V

Organisations à but non lucratif

Contexte

62. Organisation à but non lucratif est un terme générique utilisé pour définir tout un ensemble d'entités allant des associations de copropriétaires aux sociétés recueillant des fonds pour les œuvres humanitaires à l'étranger. C'est un secteur gigantesque dont les frais de fonctionnement sont de quelque 1,3 milliard de dollars⁷, ce qui équivaut au produit intérieur brut du Royaume-Uni ou de la France, et emploie plus de personnel que les cinquante plus grandes entreprises au monde réunies, avec un total de plus de quarante millions de personnes⁸. L'importance des organisations à but non lucratif dans la création de sociétés est difficile à quantifier, mais on peut s'en faire une idée par la quantité d'argent transitant par leur intermédiaire tous les ans pour l'assistance au développement économique, à savoir 20 milliards de dollars en 2006⁹. Dans de nombreux pays, y compris les États-Unis le principal donateur, le montant des dons caritatifs est égal ou supérieur à l'aide à l'étranger. Cela donne une extraordinaire importance aux organisations à but non lucratif en ce qui concerne l'économie à l'échelle mondiale, et à celle des pays en développement en particulier.
63. Les organisations à but non lucratif comptent également parmi les nombreux vecteurs identifiés comme potentiellement vulnérables en ce qui concerne le financement du terrorisme. Les États sont incités à mettre en œuvre des contrôles de LCFT afin de limiter les risques inhérents aux organisations à but non lucratif. Néanmoins, le niveau réel de risque que pose ce secteur n'est pas clair, de même que l'efficacité des contrôles censés le réduire. La sensibilisation au risque parmi les institutions financières, les autorités et les organisations à but non lucratif elles-mêmes est toujours

7 Johns Hopkins University, Comparative Nonprofit Sector Project, estimation en dollars américains 2004.

8 Johns Hopkins University, Comparative Nonprofit Sector Project, estimation du personnel dans 36 pays, dont plus de 55 % sont classés en tant que salariés.

9 Estimation de l'OCDE, en dollars 2006.

l'outil principal pour inciter les États à protéger le secteur des abus et d'un excès de réglementation.

64. **Conclusions :** Les organisations à but non lucratif fournissent des possibilités de financement du terrorisme et présentent donc un risque potentiel; néanmoins, elles jouent par ailleurs un rôle primordial dans la lutte des conditions favorisant le terrorisme. Les organisations à but non lucratif sont cruciales pour réduire l'appel du terrorisme, car elles construisent des structures sociales et augmentent le dialogue et la compréhension entre communautés. Ces efforts peuvent prévenir que les causes des idéologies radicales ne prennent racine. Les mesures de LCFT qui n'en tiendraient pas compte auraient un effet déformateur et causeraient d'importants dommages. Il importe d'être réaliste par rapport à l'utilisation qui est faite de ce secteur pour financer le terrorisme. En pourcentage, par rapport au total des mouvements financiers des organisations à but non lucratif, les fonds en rapport avec le FT sont minimes.
65. **Recommandation :** Les États doivent éviter les discours qui veulent que les organisations à but non lucratif soient liées au financement du terrorisme en termes généraux, car cela exagère la menace et porte préjudice de manière excessive au secteur des organisations à but non lucratif dans son ensemble.
66. **Conclusions :** Il est important de différencier les organisations à but non lucratif exploitées par des financiers du terrorisme de celles complices de financement du terrorisme. Les deux cas se sont produits, mais la typologie des rapports et son application ne le reflète pas toujours clairement.
67. **Recommandation :** Le genre d'abus doit être considéré proportionnel au type d'action de mise en conformité. Par exemple, souvent, il n'est pas nécessaire de dissoudre toute une organisation à but non lucratif à cause d'un seul individu suspect. Les mesures prises doivent être proportionnelles et refléter un risque spécifique, par exemple révoquer un administrateur ou une division douteux afin de réduire le risque tout en garantissant que l'organisation à but non lucratif peut poursuivre ses travaux.
68. **Conclusions :** Les mesures de LCFT poursuivent les mêmes objectifs que les mesures d'atténuation destinées à dénoncer d'autres crimes financiers. Par exemple, l'obligation de diligence et les normes de divulgation financière pour les organisations à but non lucratif coïncident avec les mesures prises pour atténuer les risques de fraude.

69. **Recommandation :** Toute réglementation élaborée dans le but de lutter contre le financement du terrorisme, par ou à travers des organisations à but non lucratif, doit être considérée comme partie intégrante d'un effort de plus grande envergure pour renforcer la transparence du secteur des organisations à but non lucratif, englobant la gouvernance, les finances et les organisations partenaires, et pour renforcer le secteur dans son ensemble. Les États doivent examiner scrupuleusement les organismes de surveillance et impliquer le secteur des organisations à but non lucratif dans l'élaboration des organismes de surveillance. Les renseignements dont disposent d'ores et déjà les gouvernements ou le secteur des organismes de surveillance doivent être exploités au maximum pour éviter de faire peser sur les organisations à but non lucratif des exigences superflues et pesantes de déclaration.
70. **Recommandation :** Pour faire peser aussi peu que possible les exigences de la réglementation sur les organisations à but non lucratif, les responsables de la promulgation de la réglementation doivent garantir que des évaluations des risques sont menées pour permettre au secteur des organisations à but non lucratif de concentrer leurs efforts de conformité sur les situations à haut risque, et ils doivent spécifier quelle est la nature de « l'effort maximal » de l'obligation. « L'effort maximal » implique qu'une organisation à but non lucratif doit, en toute bonne foi, faire tout ce que l'on peut raisonnablement attendre qu'elle fasse en vue de satisfaire à ses obligations.
71. **Conclusions :** Dans certaines circonstances, y compris les crises d'ordre humanitaire, l'impossibilité de se procurer une documentation fiable, la non-existence d'exigences d'enregistrement et le manque de ressources des organisations à but non lucratif, certaines exigences de l'obligation de diligence peuvent être irréalisables. Il existe des cas dans lesquels le contrôle du financement de l'antiterrorisme empêche que l'aide ne soit apportée à ceux en ayant besoin. Cela peut créer une faille grâce à laquelle les organisations terroristes fournissent de l'aide humanitaire et se constituent des appuis politiques malmenant ainsi les efforts accomplis afin de freiner le terrorisme et son financement.
72. **Recommandation :** Le contrôle doit être proportionnel au risque d'abus. Pour les organisations à but non lucratif cela signifie que les États doivent garantir des moyens légaux identifiés afin de fournir l'aide au moment des crises humanitaires, en ayant recours à d'autres organisations à but non lucratif non suspectes, et en gardant à l'esprit l'importance de la construction d'une société civile.

Chapitre VI

Gel des avoirs

Contexte

73. L'une des composantes primordiales de l'effort au niveau mondial pour stopper le financement du terrorisme est le gel des avoirs de personnes et entités désignées. Le Conseil de sécurité de l'ONU a entrepris cet effort à la fin des années 90 comme moyen de cibler des parties spécifiques au lieu de sanctionner tout une nation. La conformité avec le régime de gel des avoirs est néanmoins faible dans son ensemble. De nombreux pays ne disposent pas d'un cadre juridique leur permettant de geler immédiatement l'argent du terrorisme. Et, lorsqu'il existe, il n'est souvent pas appliqué efficacement. Par exemple, les institutions et les autorités financières ont parfois du mal à vérifier le nom d'une personne désignée ou à l'identifier.
74. Une autre question découlant du gel des avoirs est en rapport avec la *résolution 1373 (2001)* du *Conseil de sécurité*. Aux termes de la *résolution 1267 (1999)* du *Conseil de sécurité* et suivantes, le Conseil de sécurité cite des noms associés aux Taliban, à Al-Qaida, à Oussama ben Laden et à leurs supporters sur une liste publique des Nations Unies sur laquelle figurent des individus et des entités faisant l'objet de sanctions. Néanmoins, la *résolution 1373 (2001)* exige que les États eux-mêmes déterminent quels sont les individus et les entités associés généralement au terrorisme dont les fonds et avoirs doivent être gelés. La *résolution 1373 (2001)* appelle également les États à partager les noms des personnes suspectées de terrorisme, ce qui veut dire que l'État recevant l'information doit décider des suites qu'il doit lui donner, de même qu'à une possible demande de gel des avoirs émanant d'un État étranger. Cela requiert une coopération bilatérale, de la confiance, et des instruments politiques et juridiques, y compris un test pour déterminer quand il est opportun d'opérer des gels en réponse à ce type de demande. Les normes du GAFI stipulent que les États décident eux-mêmes de ce qui est raisonnable et de ce qui ne l'est pas.
75. Une autre difficulté repose sur le fait que nombreux sont ceux qui se demandent si l'application de la loi selon les procédures prévues en matière de droits des personnes et des entités faisant l'objet de sanctions est bien respectée aux termes de la *résolution 1267 (1999)*. Le fait le plus troublant

en l'occurrence est peut-être que la Cour de justice européenne a décidé, lors de l'affaire Kadi et Al-Barakat (3 septembre 2008), que l'application de la *résolution 1267 (1999)* par les règlements européens ne respectait pas les droits de l'homme, entre autres, en ne faisant pas part du fait qu'ils figuraient sur la liste des individus faisant l'objet de sanctions et n'offrant pas de mécanisme par lequel les personnes figurant sur la liste pourraient contester leur désignation.

A. Améliorer la qualité et la légitimité de la liste

76. **Conclusions :** Des États et des tribunaux mettent en doute la légitimité des procédures de désignation et par conséquent du régime de gel de la *résolution 1367*. La crédibilité et l'effectivité du système dépendent du fait qu'il soit équitable et légitime, et qu'il soit perçu comme tel.
77. **Recommandation :** Les États appliquant des régimes de sanctions doivent autant que possible garantir le strict respect des droits de l'individu à être informé des preuves contre lui et à être entendu. L'individu doit également être informé de la procédure de désignation.
78. **Conclusions :** Pour parvenir à un accord au niveau international, les résolutions pertinentes ont été élaborées de manière à laisser la mise en œuvre détaillée à la discrétion du Comité du Conseil de sécurité et de chaque État. Il n'existe pas de format commun concerté pour les listes nationales ou régionales, ce qui donne lieu à des problèmes d'ordre pratique pour les institutions financières et autres entités tentant de les mettre en place.
79. **Recommandation :** Les autorités nationales sont encouragées à adopter un format commun aux listes nationales et régionales avec des champs de renseignements obligatoires comprenant autant d'information relative à l'identification que possible, y compris la translittération des noms, en se fondant sur les travaux devant être réalisés aux termes de la *résolution 1822 (2008)* du Conseil de sécurité. Cela aidera les institutions financières et autres à contrôler leurs activités et à améliorer la mise en application en général.
80. **Conclusions :** Un problème secondaire est que le grand nombre d'entrées sur les différentes listes limite la possibilité qu'ont les institutions financières à se concentrer sur celles qui ont une réelle importance financière dans certaines juridictions. Cela peut avoir des implications particulièrement graves pour les États, les institutions financières et autres avec peu de capacités pour vérifier des noms sur la liste.

81. **Recommandation :** Au moment de considérer de possibles ajouts au régime de sanctions, les États peuvent vouloir prêter une attention particulière à la liste du terrorisme financier (par exemple ceux qui ont effectivement des avoirs).
82. **Conclusions :** Il y a quelque confusion au sujet des obligations des États aux termes des résolutions du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre le financement du terrorisme.
83. **Recommandation :** Le Conseil de sécurité, à la fois directement et à travers ses groupes d'experts pertinents, est encouragé à augmenter la sensibilisation aux différences fondamentales entre les obligations que la *résolution 1267 (1999)* et suivantes font peser sur les États, et celles de la *résolution 1373 (2001)* de l'autre, ainsi qu'à leur interprétation.
84. **Conclusions :** Bien que le mécanisme de gel aux termes de la *résolution 1267 (1999)* soit un instrument administratif (opposé à criminel/légal), et vise à combattre sans délai une menace spécifique, dans certaines juridictions de longues procédures juridiques doivent être entreprises avant que les mesures ne prennent effet. Ces approches peuvent empêcher l'efficacité de la mise en œuvre du régime de sanctions car elles donnent aux individus et entités désignés le temps de déplacer ou de cacher des fonds, et elles signifient aux réseaux terroristes qu'ils ont été repérés.
85. **Conclusions :** Quelques fois certaines personnes sont confondues avec d'autres sur la liste. Leur prompt mise hors de cause est cruciale à la fois du point de vue de la justice et des droits de l'homme, ainsi que pour préserver la légitimité du processus d'établissement des listes. Pour accélérer l'arrêt du gel de leurs avoirs, les institutions financières ont besoin de conseils sur comment stopper le gel d'avoirs de ceux faussement identifiés comme figurant sur la liste.
86. **Recommandation :** Des gouvernements, délivrant les meilleures pratiques par rapport au déblocage, doivent prodiguer des conseils au niveau local. Les États peuvent également envisager d'établir un bureau d'assistance national à l'adresse des institutions financières en ce qui concerne les questions relatives au blocage et déblocage de capitaux.
87. **Conclusions :** Une manière pour les financiers du terrorisme d'éviter le gel des avoirs est de s'établir avec un nom différent de celui figurant sur la liste. En se servant d'une nouvelle identité légale, ils peuvent opérer sans difficulté.

88. **Recommandation** : Les gouvernements sont encouragés à trouver un mécanisme national permettant de bloquer les fonds d'entités désignées en tant que nouvelle personnalité juridique. Il existe déjà des systèmes nationaux en place qui sont de possibles meilleures pratiques pour limiter ce risque. Dans un pays, par exemple, la loi autorise la désignation immédiate de nouvelles entités juridiques de même qu'elle autorise la désignation d'organisations terroristes par décret et donc sujette à examen juridique.
89. **Conclusions** : La désignation des entités légales est particulièrement complexe pour les autorités et le secteur privé au moment de mettre en application les ordres de gel, car cela fait appel à l'application des principes de propriété, de contrôle, et d'association.
90. **Recommandation** : Les États désignant des entités doivent fournir suffisamment d'information pour que les institutions financières puissent appliquer les principes mentionnés ci-dessus correctement.

B. Améliorer la diffusion de l'information parmi toutes ses parties prenantes

91. **Conclusions** : Toutes les parties prenantes doivent participer au régime de gel des avoirs pour que celui-ci soit efficace. Pour le moment, l'implication et le partenariat du secteur privé ne sont pas optimaux.
92. **Recommandation** : Il faut améliorer la participation du secteur privé. Cela peut être réalisé, par exemple, en élaborant un système librement accessible au secteur privé qui interrogerait une base de données de personnes désignées aux termes de la *résolution 1267 (1999)* et résolutions ultérieures.
93. **Conclusions** : La coexistence de listes multiples non identiques, fournies par différents gouvernements et organisations régionales, complique la conformité. Les institutions financières ayant des succursales dans plusieurs juridictions peuvent ne pas être claires par rapport aux listes qu'elles doivent utiliser et sous quelle autorité, en particulier lorsque certains pays tentent d'obliger les institutions financières à se conformer à leur réglementation au niveau mondial.
94. **Recommandation** : Les États doivent avoir conscience et tenter d'éviter ou de résoudre les problèmes générés par une réglementation qui impose des déclarations ou toute autre obligation légale en conflit avec celles d'un autre pays et une institution financière. Le but d'une liste, qu'elle soit mondiale, régionale, ou nationale, doit être clairement défini pour que les ins-

titutions financières aient connaissance du secteur géographique dans lequel une liste doit être appliquée.

95. **Conclusions** : Les institutions financières détiennent seulement une partie des avoirs des terroristes. Des entités non financières peuvent également détenir certains de ces avoirs, y compris les avoirs non monétaires.
96. **Recommandation** : Les États doivent garantir un mécanisme politique national pour assurer la mise en application des obligations de gel et la distribution de listes, non seulement aux institutions financières, mais à toute institution susceptible de localiser des avoirs terroriste (par exemple, les registres immobiliers, les entreprises non financières et autres pouvant détenir des avoirs terroristes qu'ils soient financiers ou non).

C. Coordination avant d'établir une liste

97. **Conclusions** : Un retard dans la mise en œuvre nationale peut permettre aux terroristes de déplacer leurs fonds avant que ne prenne effet un ordre de gel dans une juridiction.
98. **Recommandation** : Les gouvernements doivent disposer de procédures en place afin de donner à un ordre de gel émanant des Nations Unies un effet automatique, y compris les obligations légales qu'ont les institutions financières (ou autres établissements ayant accès aux renseignements listés par les Nations Unies) de mettre en œuvre un gel provisoire en prenant connaissance qu'il émane des Nations Unies, en attente d'une confirmation par décret national ou réglementation.
99. **Recommandation** : Un gouvernement proposant une liste doit tenir compte des listes communiquées préalablement par les pays dans lesquels il pense que l'individu ou l'entité proposé est susceptible de posséder des avoirs. Le Conseil de sécurité peut vouloir envisager une procédure de notification immédiate des listes aux missions de l'ONU avant qu'elles ne soient publiées. Cela faciliterait une communication plus rapide des désignations au gouvernement de chaque pays.
100. **Conclusions** : Il peut être intéressant pour les services de renseignements de ne pas geler immédiatement les avoirs terroristes. Par exemple, permettre aux terroristes de déplacer des fonds à l'intérieur du réseau de leur organisation pendant un certain temps peut aider à identifier des acteurs inconnus et des avoirs, ou fournir davantage de détails sur la nature de leurs activités.

101. **Conclusions** : Choisir attentivement le moment de désigner un suspect peut aider à rassembler les renseignements nécessaires sur un réseau terroriste, et priver de ressources une organisation terroriste.
102. **Recommandation** : Le Conseil de sécurité peut vouloir tenir compte du fait qu'il y a des circonstances dans lesquelles il préfère retarder un ordre de gel aux termes de la *résolution 1267 (1999)* pour permettre de mener des recherches sur le contrôle d'avoirs dans l'intérêt de l'enquête.

Contributions au rapport

Membres de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

Fonds monétaire international

El Khoury, Chady

Kyriakos-Saad, Nadim

Myers, Joseph

Thony, Jean François

Banque mondiale

Merican-Cheong, Latifah

Vaccani, Matteo

Van Der Does De Willebois, Emile

Zerzan, Andrew

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

De Feo, Michael

Dedeyne, Jo

Kuleshnyk, Irka

Laborde, Jean-Paul

Merckx, Dirk

O'Sullivan, Patrick

Pilgrim, Julia

Puthuppally, George

Ruthstrom-Ruin, Cecilia

Treso, Andrea

Direction exécutive du Comité contre le terrorisme

Joyce, Elizabeth

Équipe de surveillance du Comité 1267

Barrett, Richard

INTERPOL

Courteau, Jacques

Kersten, Ulrich

Ragg, Michaela

Autres organisations internationales

Crocker, Karen

Conseil de l'Europe

Greene, Carlton

Ancien membre de l'Équipe de surveillance des activités d'Al-Qaida et des Taliban

Secteur publique	
Allemagne	
Schmitt, Martin	Bundeskriminalamt
Argentine	
Barbaccia, Jose C.	Procureur fédéral
Biagosh, Zenón	Banque centrale d'Argentine
Di Pasquale, Fernando	Banque centrale d'Argentine
Autriche	
Furtner, David	Ministère fédéral des affaires intérieures
Belgique	
Delepiere, Jean-Claude	Cellule de traitement des informations financières
Canada	
Adams, Bill	Ancien membre de la Gendarmerie royale du Canada
Bateman, Paul	Gendarmerie royale du Canada
Intscher, Horst	Ancien membre du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières
Reynolds, Rick	Ancien membre de la Gendarmerie royale du Canada
Égypte	
El Siwy, Adel	Cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux
Émirats arabes unis	
Al Suwaidi, Sultan Bin Nasser	Banque centrale des Émirats arabes unis
États-Unis	
Poncy, Chip	Trésor des États-Unis
Philipp, Julia	Trésor des États-Unis
France	
Werner, Francois	Tracfin
Israël	
Yehuda, Shaffer	Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux
Italie	
Maresca, Giuseppe	Ministère de l'économie et des finances
Nardi, Alessio	Guardia di Finanza
Liban	
Abou Daher, Adel	Forces de sécurité interne
Karnib, Moussa	Forces de sécurité interne

Nasr, Maroun	Forces de sécurité interne
Nassar, Pierre	Forces de sécurité interne
Nigéria	
Okauru, A. B.	Cellule de renseignement financier
Pays-Bas	
Bosch, Tim	Service de renseignement
Philippines	
Aquino, Vic	Financial Intelligence Unit
Qatar	
Al Mahmoud, Turki	Bureau de la sécurité d'État
Royaume-Uni	
Laramee, Wayne	Autorité des services financiers
Robinson, Philip	Autorité des services financiers
Suisse	
Martinez, Damien	Bundeskriminalpolizei
Moeri, Reinhard	Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux
Stadler, Stephan	Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux
Thaïlande	
Prayoonrat, Seehanat	Bureau de lutte contre le blanchiment de capitaux
Secteur privé	
Behram, Sepideh	American Bankers Association
Coghlan, Robert	BNP PARIBAS
Crowe, Edward F.	JPMorgan Chase & Co
Cushing, Robert	Sumitomo Mitsui Banking Corporation
Dennison, Bill	BMO Corporate
Ganguli, Indranil	Association des banques publiques allemandes
Ketley, Alan	HSBC
Langford, William	JPMorgan Chase & Co
Lauber, Michael	Leichtenstein Bankers Association
Mair, John	Western Union
McGinnis, James	BNP PARIBAS
McVicker, Mike	Standard Chartered Bank
Mitchell, Andrew	Furnival Chambers
Moe, Serena D.	Citigroup
Munro, Stevenson	UBS Investment Bank
Pesce, Teresa	HSBC
Regnault, Valerie	Societe Generale

Sadouk, Rachid	Attorney
Schwander, David	Association européenne des banques publiques
Scifo, Frank	Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Ltd
Scotto, Salvatore	Bank of America
Small, Rick	American Express
Stockdale, Richard	Lloyds TSB Global Services Private Ltd
Verberk, Mark	Fortis Bank N.V.
Wegstein, Johannes	Deutsche Bank
Werner, Robert	Merrill Lynch
White, Timothy R.	Banker's Toolbox Incorporated
Ziverts, Peter	Western Union

Milieu universitaire et société civile

Biersteker, Tom	Brown University
Eckert, Sue E.	Brown University
Husin, Gunawan	Consortium for Combating the Financing of Terrorism
Passas, Nikos	Northeastern University
Romaniuk, Peter	John Jay College of Criminal Justice
Shaw-Hamilton, James	Humanitarian Forum

L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme remercie les Gouvernements allemand et suisse pour leur généreux appui à ce projet.

www.un.org/terrorism/cttaskforce