

## PROJET DE MÉMORANDUM SUR LES BONNES PRATIQUES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME TOUT EN PRÉSERVANT L'ESPACE CIVIQUE

### INTRODUCTION

L'un des piliers essentiels des efforts de lutte contre le terrorisme consiste à déstabiliser et empêcher la collecte, le transfert, le stockage et l'utilisation de fonds par des individus et des organisations terroristes. Le terrorisme continue à représenter dans le monde entier une menace majeure, évolutive, et de nature protéiforme suivant les régions, ce qui confère à la lutte contre le terrorisme une importance vitale. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme appliquées dans le monde ont évolué parallèlement aux changements intervenus ces dix dernières années dans le paysage du terrorisme, dont la montée en puissance de petites cellules ou d'acteurs terroristes isolés perpétrant des attentats peu coûteux et souvent autofinancés, et le recours persistant à l'autofinancement par le biais de l'extorsion et de l'exploitation des populations, des entreprises et des ressources dans les zones contrôlées par des entités terroristes. Si la lutte contre le terrorisme et contre son financement relève principalement de la responsabilité des États, le secteur financier et les organismes à but non lucratif (OBNL) ont un rôle à jouer en collaborant avec les pouvoirs publics afin de s'attaquer au financement du terrorisme, d'atténuer les risques d'exploitation à des fins de financement du terrorisme et de promouvoir des mesures de responsabilisation qui permettent de préserver l'intégrité des secteurs tant financier qu'à but non lucratif.

Les OBNL sont des acteurs clés dans le traitement des situations pouvant mener au terrorisme, ce qu'ils font notamment en prenant part aux activités de consolidation de la paix et de promotion de la résilience dans les situations de conflits, en soutenant la bonne gouvernance, les droits humains et l'état de droit, et en permettant de progresser vers les Objectifs de développement durable. Les acteurs du secteur humanitaire continuent de fournir une aide vitale dans les régions les plus vulnérables et les plus affectées par les conflits, qui sont aussi, et de plus en plus, celles où se déploient les activités terroristes et qui se trouvent sous le contrôle de groupes armés désignés par les Nations Unies, ce qui aggrave encore plus les crises humanitaires. Si les prestataires de services financiers accompagnent et facilitent les efforts en matière d'aide, en veillant à ce que les OBNL et les acteurs du secteur humanitaire puissent accéder aux fonds et les transférer rapidement et de manière sûre, ils sont également favorables à l'obligation de justifier l'emploi des fonds et soutiennent la traçabilité et l'intégrité financière. À cet égard, les OBNL, le secteur financier et les acteurs étatiques poursuivent l'objectif commun de s'assurer que les biens et les services à but non lucratif parviennent aux bénéficiaires prévus et d'empêcher en même temps le financement du terrorisme.

Bien que des cas d'exploitation d'OBNL à des fins de financement du terrorisme aient été rapportés<sup>1</sup>, il ne s'agit pas d'un risque uniforme ou intrinsèquement élevé qui serait propre au secteur non lucratif. En 2016, le Groupe d'action financière (GAFI)<sup>2</sup> a amendé ses normes afin de lever ce malentendu et

<sup>1</sup> Voir notamment : Groupe d'action financière (GAFI), « [Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organizations](#) », juin 2014.

<sup>2</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI) est l'organisme international chargé d'élaborer des normes internationales pour prévenir et contrer le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération. Trente-sept juridictions et deux organisations régionales sont membres du GAFI. Les neuf organismes régionaux de type GAFI (ORTG) sont des membres associés et représentent leurs propres membres au sein du GAFI. Que ce soit au sein du GAFI ou des ORTG, la plupart des centres financiers du monde sont donc représentés. Pour plus d'informations, voir <https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/>.

précisé que seul un sous-ensemble d'OBNL présentait une éventuelle vulnérabilité à l'exploitation à des fins de financement du terrorisme, du fait de leurs caractéristiques ou activités<sup>3</sup>, en particulier leur accès à des sources de financement considérables, leur implantation dans le monde entier et notamment à l'intérieur ou à proximité des zones les plus exposées à des activités terroristes, et la nature de leur opérations qui s'accompagnent d'importantes transactions en espèces<sup>4</sup>.

Les cadres de la lutte contre le financement du terrorisme et les régimes de sanctions visant à répondre aux menaces terroristes nécessitent la mise en œuvre de mesures rigoureuses de mise en conformité, qui ont un impact sur les opérations du secteur financier et des OBNL. La Résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) « [d]écide que tous les États veilleront, de manière conforme aux obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, à ériger en infractions pénales graves dans leur législation et leur réglementation internes, de façon à pouvoir engager des poursuites et réprimer, proportionnellement à la gravité de l'infraction, la fourniture ou la collecte délibérée, directe ou indirecte, de fonds, de biens financiers ou de ressources économiques ou financières et d'autres services connexes, directement ou indirectement, dans l'intention d'utiliser les fonds, ou sachant qu'ils le seront au bénéfice de personnes ou d'entités terroristes, quelle qu'en soit la raison, y compris, mais pas exclusivement, le recrutement, l'entraînement ou le voyage, même en l'absence d'un lien avec un acte terroriste précis »<sup>5</sup>.

En outre, la RCSNU 2462 « [e]xige des États Membres qu'ils fassent en sorte que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, y compris celles prises pour contrer le financement du terrorisme en application de la présente résolution, soient conformes aux obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés »<sup>6</sup>. Les normes du GAFI invitent les pays à appliquer des mesures ciblées et proportionnelles de lutte contre le financement du terrorisme, en suivant une approche fondée sur les risques afin de protéger le sous-ensemble d'OBNL qualifiés de vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme. Il est essentiel de se doter de mesures de lutte contre le financement du terrorisme bien conçues et appliquées conformément à l'approche fondée sur les risques pour démanteler les réseaux terroristes, affaiblir les organisations terroristes et prévenir les actes terroristes.

Nombre d'OBNL et d'entités du secteur financier ont adopté et appliquent volontiers des mesures de lutte contre le financement du terrorisme et des mesures d'atténuation des risques, dans le but d'améliorer la transparence et la responsabilité de manière générale. Cependant, dans certains contextes, les mesures de lutte contre le financement du terrorisme ont entraîné des effets non souhaités ; lorsqu'elles sont conçues et mises en œuvre en dehors de toute référence aux normes du GAFI fondées sur les risques, les approches en la matière peuvent avoir pour conséquence de paralyser les opérations des OBNL, des acteurs du secteur humanitaire, des donateurs et du secteur financier. En outre, les mesures de lutte contre le financement du terrorisme ont pu être utilisées de manière abusive, fautive ou détournée, faisant ainsi obstacle à l'action humanitaire fondée sur des principes et aux capacités d'intervention des OBNL, tout en limitant de manière injustifiée l'accès aux services

---

<sup>3</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération](#) », Recommandation 8 et sa note interprétative.

<sup>4</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Note interprétative de la recommandation 8, § 3.

<sup>5</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2462 (2019), §5.

<sup>6</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2462 (2019), §6.

financiers et en restreignant l'espace civique, ce qui porte atteinte aux droits individuels à la liberté d'expression et d'association. C'est en suivant une approche fondée sur les risques pour la conception et la mise en œuvre de mesures de lutte contre le financement du terrorisme que l'on crée les conditions d'une allocation efficace des ressources et que l'on améliore les résultats de l'atténuation des risques, tout en apportant une assise déterminante à la prévention des effets négatifs injustifiés de la lutte contre le financement du terrorisme sur l'espace civique, l'action humanitaire et la prestation de services financiers en temps voulu à destination des OBNL et des acteurs du secteur humanitaire.

### **BONNES PRATIQUES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME TOUT EN PRÉSERVANT L'ESPACE CIVIQUE**

Le présent mémorandum non contraignant contient des bonnes pratiques à l'intention des États, des ONG et du secteur financier concernant la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme tout en préservant l'espace civique. En s'appuyant sur les discussions qui se tiennent actuellement au niveau national, régional et international, le présent mémorandum expose les mécanismes susceptibles de faciliter une collaboration inclusive, représentative et pertinente entre les pouvoirs publics, le secteur non lucratif et le secteur financier dans le but d'identifier les situations où les mesures de lutte contre le financement du terrorisme sont appliquées de manière intentionnellement ou involontairement détournée, abusive ou fautive, et de mettre en place une prévention et des réponses appropriées. Le mémorandum est structuré autour de quatre axes thématiques, sachant qu'il existe des liens réciproques entre nombre de bonnes pratiques :

1. Principes directeurs de la mise en œuvre des cadres juridiques et politiques de la lutte contre le financement du terrorisme
2. Évaluation des risques d'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme et réponses apportées
3. Désengagement face au risque financier et difficultés à accéder aux services financiers
4. Développement et consolidation du dialogue multipartite.

Le mémorandum est également ancré dans le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme ainsi que, le cas échéant, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés. Il se fonde sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, et plus particulièrement les paragraphes 1 à 6 et 24 de la RCSNU 2462 (2019), et souligne l'utilité que les États appliquent l'intégralité des mesures qui leur incombent en matière de lutte contre le financement du terrorisme, dans le cadre plus large de la lutte contre le terrorisme. En outre, le mémorandum reconnaît et prend en compte le corpus existant des normes internationales et directives élaborées par le GAFI, en particulier la recommandation 8 relative à la protection des OBNL contre l'exploitation à des fins de financement du terrorisme, sa note interprétative et les documents d'orientation connexes.

Les principes suivants ont guidé la rédaction du présent mémorandum :

- (i) L'ensemble des mesures prises pour lutter contre le terrorisme et pour contrer son financement doivent être conformes aux obligations applicables incombant aux États en vertu du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, le droit

international des réfugiés et, dans le contexte des conflits armés, le droit international humanitaire, comme le soulignent tant la RCSNU 2462 que d'autres résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

(ii) La société civile joue un rôle crucial sous plusieurs aspects, y compris en soutenant la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, en particulier son pilier 1 relatif à l'élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme, et son pilier 4 relatif aux mesures garantissant le respect des droits de l'homme pour tous et la primauté de l'état de droit en tant que base fondamentale de la lutte contre le terrorisme.

(iii) Les mesures ciblées de lutte contre le financement du terrorisme adoptées par les pays pour protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme ne doivent ni déstabiliser ni décourager indûment les activités caritatives légitimes. Au contraire, elles devraient promouvoir la responsabilité et renforcer le sentiment de confiance au sein même des OBNL, dans la communauté des donateurs et du public en général, que les fonds et les services caritatifs bénéficient bel et bien à leurs destinataires légitimes. Les pouvoirs publics devraient également prendre en considération les effets potentiels des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur les activités purement humanitaires, en particulier celles relevant de l'aide médicale, qui sont menées par des acteurs humanitaires impartiaux dans le respect du droit international humanitaire. Les OBNL ont besoin de ressources financières pour mener à bien leurs opérations, de sorte que les barrières injustifiées qui leur ferment l'accès aux services financiers peuvent les mettre en difficulté et retarder la fourniture de biens et de services. Dans certaines situations, parfois du fait même de la mission de l'OBNL, ces retards peuvent induire une contraction de l'espace civique qui porte atteinte aux droits à la liberté d'association et d'expression protégés par le droit international des droits de l'homme. La liberté d'association peut être soumise à certaines restrictions particulières, qui doivent se conformer aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 22 du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme (PIDCP)<sup>7</sup>.

### **Mise en œuvre des cadres juridiques et politiques de la lutte contre le financement du terrorisme**

Le cadre juridique international régissant la lutte contre le financement du terrorisme est exposé dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 et les RCSNU pertinentes, en particulier les résolutions 1373 (2001) et 2462 (2019), ainsi que la résolution 1267 (1999) et d'autres résolutions connexes. Le GAFI a également élaboré des normes et des documents d'orientation connexes relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme se répartissent en quatre grandes catégories : qualification pénale du financement du terrorisme ; sanctions financières ciblées en lien avec le terrorisme et son financement ; mesures de prévention, de détection et d'atténuation des risques, en particulier les évaluations des risques, le devoir de vigilance relatif à la clientèle, le signalement de transactions suspectes, le contrôle basé sur les risques et les activités de sensibilisation ciblant un secteur particulier ; la communication et l'utilisation du renseignement financier.

Le paysage du secteur non lucratif est complexe, compte tenu de son envergure, de la diversité de ses acteurs et du large éventail des services et des activités conduites. Les intervenants relevant du secteur non lucratif et de la société civile sont diversement définis et catégorisés d'un pays à l'autre

---

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

et font l'objet de réglementations et de cadres de contrôle tout aussi variables. En outre, les OBNL et les organisations humanitaires interviennent souvent dans un contexte de conflit armé, voire de conflit armé non international, ce qui déclenche l'application des dispositions découlant du droit international humanitaire. Dans certains cas, les groupes armés non étatiques prenant part à ces conflits ont été désignés par le Comité des sanctions<sup>8</sup> du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant l'EIL (*Da'esh*) et Al-Qaïda comme étant associés à l'EIL ou à Al-Qaïda ou sont composés d'entités ou de membres eux-mêmes désignés comme étant associés à l'EIL ou à Al-Qaïda, ou figurent sur les listes régionales ou nationales de personnes ou groupes désignés comme terroristes.

Les cadres juridiques et politiques relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme et aux OBNL sont mis en œuvre dans le contexte plus large de l'espace civique, c'est-à-dire l'environnement dans lequel les personnes et les groupes peuvent s'engager de manière significative dans la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur société. Les restrictions imposées à l'espace civique, y compris celles se rapportant à la lutte contre le terrorisme et son financement, devraient se conformer aux obligations relevant du droit international des droits de l'homme<sup>9</sup>.

### 1. Éviter les définitions trop générales, floues ou imprécises du financement du terrorisme

En fonction de la structure de leur système juridique et de leur code pénal, les États ont adopté différentes approches pour transposer en droit national les cadres internationaux relatifs aux délits de financement du terrorisme. Dans certains cas, des inquiétudes ont été soulevées concernant la cohérence des définitions trop générales du terrorisme et de son financement au regard non seulement des normes internationales, mais aussi du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés.

En outre, le non-respect du droit international ou l'absence de conformité avec les normes du GAFI entraînent une incohérence des qualifications pénales des délits de financement du terrorisme. Tant les résolutions<sup>10</sup> du Conseil de sécurité des Nations Unies que les normes du GAFI<sup>11</sup> précisent qu'il doit y avoir un élément intentionnel spécifique à caractère délictueux pour ériger en infraction le financement du terrorisme.

Au moment d'ériger en infraction pénale des délits de financement du terrorisme ou de poursuivre les auteurs de ces délits, les États pourraient consulter les orientations techniques publiées par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) des Nations Unies concernant la mise en œuvre de la RCSNU 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes<sup>12</sup> ainsi que les normes et les orientations du GAFI relatives à la qualification pénale du délit de financement du terrorisme<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> C'est-à-dire le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (*Da'esh*), Al-Qaïda et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés.

<sup>9</sup> Organisation des Nations Unies, « [Note d'orientation des Nations Unies – Protection et promotion de l'espace civique](#) », septembre 2020.

<sup>10</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1373 (2001), § 1 (b), et Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2178 (2014), § 6 (b).

<sup>11</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Recommandation 5 et sa note interprétative.

<sup>12</sup> « Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité », [S/2019/998](#), décembre 2019.

<sup>13</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [FATF Guidance: Criminalising Terrorist Financing \(Recommendation 5\)](#) », octobre 2016.

## **2. Mettre en place et appliquer des mesures de lutte contre le financement du terrorisme compatibles avec les obligations incombant aux États en vertu du droit international**

Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme doivent être ciblées et leur application doit être cohérente avec les obligations applicables incombant aux États en vertu du droit international, notamment du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et, dans le contexte des conflits armés, du droit international humanitaire. Cette obligation s'applique aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme telles que le gel des avoirs, les demandes de renseignements relatifs à la clientèle et des relevés de transactions, l'exécution des mandats de contrôle, l'imposition de mesures correctives et les sanctions en cas de non-conformité. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme devraient être appliquées en respectant les obligations découlant du droit international et de manière non arbitraire et non discriminatoire ; en outre, les personnes suspectées ou inculpées pour des actes terroristes, des actes de financement du terrorisme ou d'autres infractions connexes devront bénéficier des garanties procédurales et juridiques appropriées.

## **3. Respecter l'approche fondée sur les risques tout au long de la conception et de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, y compris celles en lien avec les pratiques de contrôle**

L'approche du GAFI fondée sur les risques exhorte les juridictions<sup>14</sup> à identifier, à évaluer et à comprendre les risques auxquels ils sont exposés en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement de la prolifération<sup>15</sup>.

La recommandation 8 du GAFI fournit des orientations complémentaires concernant la mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques pour protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme. Il y est préconisé que les juridictions recensent les sous-ensembles d'OBNL opérant en leur sein qui entrent dans la définition retenue par le GAFI<sup>16</sup> ; qu'ils utilisent toutes les sources d'informations pertinentes afin de recenser les spécificités et les types d'OBNL qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme ; qu'ils identifient la nature de la menace posée par les entités terroristes auxquelles les OBNL sont vulnérables ; qu'ils vérifient la pertinence de leur cadre juridique et réglementaire par rapport au sous-ensemble d'OBNL exposés au risque d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme, afin de prendre des mesures proportionnées et efficaces pour traiter les risques qui auront été identifiés<sup>17</sup>.

Le GAFI recommande notamment dans ses orientations qu'il soit procédé à une révision de la législation applicable à la lutte contre le blanchiment de capitaux, de la réglementation régissant le secteur des OBNL et leurs obligations d'enregistrement, ainsi que des mécanismes d'autorégulation tels que codes de conduite, mécanismes internes de reddition de comptes et procédures de gestion

---

<sup>14</sup> Le terme « juridiction » utilisé dans le présent rapport est à interpréter dans le sens où il inclut les États/pays et les régions, conformément à la nomenclature et aux normes du GAFI.

<sup>15</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Recommandation 1 et sa note interprétative.

<sup>16</sup> La définition d'une OBNL retenue par le Groupe d'action financière est : « personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou dans d'autres types de "bonnes œuvres" ». Cette définition fonctionnelle se base sur les activités et les caractéristiques d'une organisation l'exposant au risque d'être exploitée à des fins de financement du terrorisme, et non sur le simple fait qu'elle opère sans but lucratif.

<sup>17</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Note interprétative de la recommandation 8, § 5.

financière<sup>18</sup>. Si cette étape est négligée, cela peut conduire à adopter des mesures de lutte contre le financement du terrorisme superflues qui dilapident les ressources et imposent aux OBNL et aux prestataires de services financiers des contraintes supplémentaires.

Le contrôle exercé sur les OBNL devrait être cohérent avec celui exercé sur d'autres secteurs identifiés comme présentant un risque similaire au regard du financement du terrorisme au sein d'une juridiction, et proportionné aux risques identifiés pour le sous-ensemble d'OBNL. Pour être en conformité avec les normes du GAFI, les mesures correctives prises par les autorités de contrôle devront correspondre au niveau et à la nature des lacunes ou des insuffisances recensées tout en étant efficaces, proportionnées et dissuasives. D'après les orientations du GAFI, au moment de décider des mesures correctives ou des sanctions appropriées à appliquer dans le contexte du contrôle basé sur les risques il conviendra de considérer les points suivants : déterminer si les défaillances se rapportent à des domaines présentant un niveau de risque plus élevé ; évaluer l'impact ou le préjudice potentiel de la lacune ou de l'insuffisance ; déterminer la gravité et le caractère systématique de l'infraction<sup>19</sup>.

#### **4. Protéger l'intégrité de l'action humanitaire fondée sur les principes et limiter les pertes d'efficacité en rationalisant les garanties apportées au secteur humanitaire lors de l'imposition de sanctions financières ciblées liées à la lutte contre le terrorisme**

Les sanctions constituent un outil important pour protéger et promouvoir la paix internationale, y compris dans la lutte contre le terrorisme et pour la non-prolifération. Les sanctions font office de mesures coercitives et dissuasives, en plus d'offrir un moyen de faire obstacle au financement du terrorisme en ciblant et gelant les fonds et les actifs détenus par des individus ou des entités terroristes désignés. Des régimes de sanctions financières ciblées en lien avec la lutte contre le terrorisme ont été utilisés dans des contextes frappés par des crises humanitaires et des conflits armés. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à l'échelle internationale, régionale et nationale, les approches adoptées par les régimes de sanctions vis-à-vis de l'action humanitaire peuvent varier en fonction des circonstances uniques entourant l'imposition du régime de sanctions.

Par exemple, des exemptions limitées s'appliquent à certaines actions ou acteurs humanitaires fondés sur des principes, sous réserve de conditions procédurales déterminées, lorsqu'il s'agit d'interventions menées dans une juridiction soumise à des sanctions de l'ONU liées à des conflits<sup>20</sup>. Certains régimes de sanctions autonomes à l'échelle régionale ont exclu l'action humanitaire de leur champ d'application<sup>21</sup>. Certains États ont également prévu dans leur législation relative à la lutte contre le terrorisme des exemptions s'appliquant explicitement aux activités humanitaires telles que définies dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève, précisant que les groupes d'aide humanitaire opérant dans des zones contrôlées par des groupes terroristes sont explicitement exemptés de l'application de la loi nationale relative à la lutte contre le terrorisme<sup>22</sup>. Ces mesures peuvent ouvrir un espace à l'action humanitaire fondée sur des principes, dans la mesure où elles précisent qu'un

<sup>18</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organizations \(Recommendation 8\)](#) » juin 2015.

<sup>19</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Guidance on Risk-Based Supervision](#) », mars 2021, § 85.

<sup>20</sup> Exemption prévue dans le régime de sanctions imposé par le Comité du Conseil de sécurité des Nations Unies créé par la Résolution 751 (1992) concernant la Somalie.

<sup>21</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/en](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en).

<sup>22</sup> En droit suisse, par exemple, une clause de ce type a été introduite le 1<sup>er</sup> juillet 2021 dans les dispositions du droit pénal relatives aux organisations criminelles ou terroristes (article 260 du Code pénal suisse) ; [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr).

acteur humanitaire qui a adopté une certaine ligne de conduite et pris des précautions spécifiques à cet effet ne verrait pas sa conduite sanctionnée ou prohibée. Dès lors qu'ils sont jugés appropriés et qu'il apparaît nécessaire de les inclure dans un régime de sanctions, les mécanismes d'exemption peuvent comporter des mesures de protection contre le risque d'exploitation et prévoir une surveillance appropriée afin de garantir leur transparence et leur conformité avec les paramètres d'exemption requis.

Les différences entre la structure des régimes de sanctions et leur approche de la facilitation de l'action humanitaire traduisent la diversité des finalités et des contextes de leur mise en œuvre. Néanmoins, il est difficile pour les institutions financières, les gouvernements, les donateurs et les acteurs humanitaires de s'orienter dans ce système complexe à multiples composantes, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à des crises urgentes qui demandent une réponse immédiate. Dans la pratique, les régimes de sanctions dotés de multiples facettes et les comportements de désengagement face au risque qui leur sont associés peuvent avoir un impact considérable sur l'action humanitaire, par exemple en limitant la capacité opérationnelle des acteurs humanitaires, en rendant encore plus difficile leur accès au financement et en affectant le processus décisionnel interne des acteurs humanitaires et des donateurs concernant les lieux où fournir des services humanitaires essentiels et les modalités de cette aide<sup>23</sup>. La prise en compte de l'expérience des États, des acteurs humanitaires et des institutions financières ayant appliqué différentes approches pour protéger l'intégrité de l'action humanitaire fondée sur des principes peut apporter un éclairage sur la manière d'aborder l'aptitude des acteurs humanitaires à opérer dans le cadre des régimes de sanctions financières ciblées mis en place à l'échelle internationale, régionale et nationale pour lutter contre le terrorisme. Cela permettra de limiter les problèmes d'efficacité et de réduire les coûts de mise en œuvre, facilitant ainsi le respect de la réglementation par les acteurs humanitaires et les prestataires de services financiers, tout en évitant d'imposer des obstacles injustifiés à une action humanitaire rapide.

##### **5. Prendre en considération les effets potentiels des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur les activités purement humanitaires, ainsi que sur l'espace civique et sur les capacités des OBNL à opérer et à accéder aux services financiers**

Les RCSNU 2462 et 2482 (2019) exhortent les États qui élaborent et appliquent des mesures visant à lutter contre le terrorisme et son financement, à tenir compte de effets qu'elles pourraient avoir sur les activités exclusivement humanitaires, y compris médicales, menées par des acteurs humanitaires impartiaux, de manière conforme au droit international humanitaire.

Les États gagneraient à prendre en compte également les effets potentiels de ces mesures sur l'espace civique et sur l'aptitude des OBNL à opérer et à accéder aux services financiers. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme étant indispensables pour répondre aux menaces posées par le terrorisme, les OBNL comme le secteur financier sont tenus de concevoir et de mettre en application des programmes stricts de conformité en la matière. Néanmoins, l'utilisation abusive, détournée ou fautive des mesures de lutte contre le financement du terrorisme peut enfreindre les principes d'inclusion financière, porter atteinte à l'espace civique et entrer en conflit avec le droit international des droits de l'homme, en particulier lorsqu'elle restreint de manière injustifiée les droits à la liberté d'association et d'expression. En outre, l'imposition de barrières excessives aux opérations des OBNL

---

<sup>23</sup> Conseil norvégien pour les réfugiés, « [Principles Under Pressure : the impact of counterterrorism measures and preventing/countering violent extremism on principled humanitarian action](#) », juin 2018.

compromet la capacité de ces dernières à prendre part à la consolidation de la paix, au développement durable et à d'autres activités qui contribuent à lutter contre les facteurs sous-jacents du terrorisme et de l'extrémisme violent.

En organisant des discussions plus larges sur l'impact potentiel des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, les États peuvent envisager de faire en sorte que les mesures appliquées dans ce domaine soient proportionnées et fondées sur les risques, évitant ainsi toute dilapidation des ressources. Les OBNL et les institutions financières peuvent aider les pouvoirs publics en décrivant et en soulignant la manière dont les mesures de lutte contre le financement du terrorisme impactent leurs propres travaux, de même qu'ils peuvent se rapprocher des cadres gouvernementaux afin d'améliorer les mesures d'atténuation des risques tout en évitant les cas de sur-conformité, voire d'aversion au risque.

La méthodologie d'évaluation du GAFI détermine si les mesures de lutte contre le financement du terrorisme mises en œuvre par une juridiction sont ciblées et proportionnées, et si elles suivent l'approche fondée sur les risques qui permet de protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme, sans pour autant déstabiliser ni décourager les activités caritatives<sup>24</sup>. La note interprétative à la recommandation 8 du GAFI précise que la sensibilisation continue des OBNL constitue l'un des éléments d'une approche efficace de prévention de l'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme, notamment en encourageant et en menant des campagnes de sensibilisation et d'éducation au sein des OBNL et auprès des donateurs, ainsi qu'en travaillant avec les OBNL pour mettre au point et affiner les meilleures pratiques permettant de répondre aux risques et de prévenir l'exploitation abusive des OBNL.

En outre, un rapprochement accru avec divers types d'OBNL dans le cadre du processus d'appréciation des risques et d'évaluation mutuelle permettrait de dresser un tableau complet des impacts réels et perçus des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur les OBNL et sur le secteur financier, ainsi que des risques auxquels les OBNL sont exposés et des mesures d'atténuation appliquées. Une collecte d'informations et une évaluation de l'approche fondée sur les risques faisant notamment mention des cas d'OBNL dont les activités légitimes auraient été déstabilisées et découragées par les rapports d'évaluation mutuelle permettraient de soutenir les efforts d'une juridiction en vue d'adopter une approche fondée sur les risques pour protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme. À cet égard, le GAFI a récemment lancé un projet visant à étudier et à atténuer les conséquences non souhaitées résultant d'une mise en œuvre incorrecte de ses normes, y compris le désengagement face au risque financier, l'exclusion financière, le ciblage injustifié d'OBNL et la limitation de certains droits humains (l'accent étant mis sur le droit à une procédure régulière et sur les garanties procédurales)<sup>25</sup>.

## **6. Élaborer des mécanismes appropriés de contrôle et de redevabilité au niveau national**

Les mécanismes de contrôle et de redevabilité mis en place au niveau national sont utiles pour vérifier que les efforts consentis par les États pour lutter contre le terrorisme et son financement sont compatibles avec leurs obligations au titre du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et, dans le contexte de conflits armés, du

---

<sup>24</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and effectiveness of AML/CFT systems](#) », mise à jour novembre 2020, Résultat immédiat 10, critère 10.2.

<sup>25</sup> Pour plus d'information, voir : <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>

droit international humanitaire. Les États peuvent également s'appuyer sur ces mécanismes pour les activités d'identification, de traçage, de signalement et de réponse face aux utilisations détournées, abusives ou fautives des efforts de lutte contre le financement du terrorisme ayant un impact excessif sur l'espace civique, l'action humanitaire et la capacité des OBNL à opérer et à accéder aux services de financement. Quelques États ont mis en place des mécanismes prévoyant l'exercice d'une surveillance indépendante sur les mesures de lutte contre le terrorisme et son financement. Il ressort des enseignements tirés de ces initiatives que tout mécanisme de surveillance devrait être défini dans un cadre juridique afin de garantir l'impartialité et l'indépendance de son exercice, et habilité à ouvrir ses propres enquêtes et à dialoguer avec des représentants des pouvoirs publics, des OBNL et du secteur financier. Il est également utile que ces mécanismes disposent de l'autorité nécessaire pour demander des renseignements et qu'ils soient détenteurs d'une habilitation de haut niveau pour accéder aux informations sensibles et aux personnels pour toute question de sécurité nationale, tout en conservant l'indépendance appropriée au sein du mécanisme de contrôle afin de préserver la crédibilité et l'impartialité de ses conclusions. Il convient de garantir l'impartialité des mécanismes de contrôle, de les renforcer et de les doter des ressources appropriées. Les mécanismes de contrôle pourraient prévoir un dispositif permettant aux OBNL de déposer une plainte et d'exercer un droit de recours.

#### **7. Améliorer le processus d'élaboration de rapports par les organismes internationaux mandatés concernant les effets sur les OBNL et les acteurs humanitaires des mesures de lutte contre le financement du terrorisme**

Les organismes internationaux ont un rôle à jouer pour alerter sur l'impact que peuvent avoir les mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur l'espace civique, les OBNL et les acteurs humanitaires. Les mandats des organismes internationaux recouvrent certains aspects de cette question, sous diverses formes.

Par exemple, le document-cadre de la DECT relatif aux évaluations de la mise en œuvre par les États Membres des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>26</sup> précise le niveau de conformité des mesures appliquées au regard des exigences du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme et, le cas échéant, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés. Certains États ont choisi de rendre publics les résultats de leur évaluation, progrès important vers la transparence et la redevabilité. De même, la DECT publie régulièrement les résultats d'une enquête mondiale sur la mise en œuvre de la RCSNU 1373 qui contient une section thématique faisant le point sur les droits humains<sup>27</sup>. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste travaille en étroite collaboration avec le Bureau de lutte contre le terrorisme des Nations Unies (BLT) et avec la DECT et joue un rôle unique en tant que seule instance internationale spécifiquement mandatée pour prendre en compte les points d'intersection entre la lutte contre le terrorisme et les droits humains, y compris les questions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et l'espace civique. Les rapports conjoints et les documents d'orientation produits par les organismes des Nations unies, notamment sous les auspices du Pacte mondial de coordination contre le terrorisme des

<sup>26</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, « Document-cadre pour les visites menées par le Comité contre le terrorisme dans les États Membres afin de suivre, promouvoir et faciliter l'application des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014), 2396 (2017), 2462 (2019) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions pertinentes du Conseil », [S/2020/731](#), 21 juillet 2020.

<sup>27</sup> Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), « Global survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States », 2015, pp. 119-121.

Nations Unies et de ses Groupes de travail, font ressortir les diverses tendances régionales et thématiques. En parallèle, l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions concernant l'EIL (Da'esh) et Al-Qaïda a pour mandat de notifier toutes difficultés inattendues et conséquences indésirables de certaines dispositions particulières des RCSNU 2199 (2015) et 2253 (2015), à savoir celles qui se rapportent aux modalités pratiquées par les groupes terroristes pour lever des fonds, notamment à travers l'exploitation des ressources naturelles, les enlèvements contre rançon, l'extorsion et les vols qualifiés.

L'élaboration et la diffusion régulière par des organismes internationaux de rapports sur les effets des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur les OBNL et les acteurs humanitaires, parallèlement au dialogue continu et accru avec les OBNL, les acteurs humanitaires, les gouvernements nationaux et les prestataires de services financiers permettent de comprendre les problèmes qui se posent concrètement lors de la mise en œuvre et de faire ressortir les réussites et les difficultés quant aux réponses apportées et à l'atténuation des problèmes.

### **Évaluation des risques d'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme et réponses apportées**

Le secteur non lucratif continue de se heurter à des conceptions erronées et tenaces concernant le caractère homogène et intrinsèquement plus élevé de son niveau de risque, ce qui a des effets négatifs sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. La RCSNU 2462 « exhorte les États Membres à procéder à intervalles réguliers à une évaluation des risques que présente leur secteur associatif ou à tenir à jour toute évaluation existante, afin de recenser les organisations exposées à un risque de financement du terrorisme, et à faciliter la mise en place d'une approche fondée sur les risques »<sup>28</sup>.

On retrouve cette formulation dans la recommandation 8 du GAFI telle qu'elle a été mise à jour en 2016 afin de promouvoir la conception de mesures fondées sur les risques pour protéger les OBNL contre l'exploitation à des fins de financement du terrorisme. Le GAFI fournit la précision suivante : « les mises à jour ont clarifié que tous les OBNL ne présentent pas le même niveau de risque au regard du financement du terrorisme, et que parmi eux certains ne présentent aucun risque ou un risque très faible »<sup>29</sup>. Néanmoins, on constate un retard dans la mise en œuvre de cette norme sous sa forme actualisée. Sept juridictions seulement parmi les 111 évaluées sont considérées, en juillet 2021, comme étant totalement conformes aux exigences de la recommandation 8 du GAFI et 40 autres sont considérées comme étant en grande partie conformes<sup>30</sup>. Si les raisons pour lesquelles une juridiction n'est pas en totale conformité avec les dispositions de la recommandation 8 peuvent être nombreuses, d'après le GAFI « l'expérience a montré que les juridictions continuent à rencontrer des difficultés pour évaluer les risques [de financement du terrorisme] dans cette aire d'activités, en partie pour les raisons suivantes : le secteur est vaste et diversifié ; les OBNL entrant dans la définition retenue par le GAFI n'ont pas été identifiés, ou cette définition est mal interprétée ; il n'existe pratiquement pas d'informations quantitatives ni d'études de cas sur le sujet »<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2462 (2019), § 23.

<sup>29</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Terrorist Financing Risk Assessment Guidance](#) », juillet 2019, § 62.

<sup>30</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Notes d'évaluation consolidées, mise à jour du 13 juillet 2021, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>.

<sup>31</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « [Terrorist Financing Risk Assessment Guidance](#) », juillet 2019, § 62.

## **8. Identifier le sous-ensemble d'OBNL soumis à une évaluation des risques afin de maximiser l'utilisation des ressources et les gains d'efficacité**

Le secteur non lucratif étant souvent vaste et diversifié, les États peuvent maximiser les ressources en s'assurant que les efforts d'évaluation des risques associés aux OBNL sont correctement ciblés. Les normes du GAFI précisent bien qu'il ne s'agit pas d'évaluer le secteur non lucratif dans son ensemble, mais plutôt d'identifier en premier lieu le sous-ensemble d'OBNL correspondant à sa définition opérationnelle<sup>32</sup>. La définition des OBNL retenue par le GAFI n'étant pas nécessairement équivalente aux définitions ou aux concepts utilisés dans les législations nationales relatives aux OBNL, il importe de veiller dès le début du processus à expliciter le plus clairement possible quel est le segment d'OBNL couvert par le processus d'évaluation des risques.

Dans un deuxième temps, les États sont encouragés à « utiliser toutes les sources d'informations pertinentes afin de recenser les spécificités et les types d'OBNL qui, du fait de leurs activités ou de leurs caractéristiques, sont susceptibles de faire l'objet d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme »<sup>33</sup>. Les orientations du GAFI relatives aux évaluations des risques de financement du terrorisme dénombrent un certain nombre de facteurs que les États pourraient envisager d'examiner à ce propos : le ou les types d'organismes et leur finalité ; les lieux où se déroulent leurs interventions ; les services fournis ; la base de donateurs ; la valeur des actifs du secteur ; les mouvements de fonds ; les moyens de paiement ; le niveau des transactions en espèces du secteur<sup>34</sup>. En limitant le champ d'évaluation au sous-ensemble des OBNL vulnérables, les États pourront défendre une procédure d'évaluation des risques plus efficace et efficiente.

## **9. Mettre en place un processus clair et ciblé pour la conduite des évaluations des risques, avec la participation des pouvoirs publics et des acteurs des secteurs non lucratif et financier**

Les États peuvent décider d'examiner les risques d'exploitation abusive des OBNL dans le cadre plus large d'une évaluation des risques de financement du terrorisme conduite à l'échelle nationale. D'autres États ont préféré procéder à une évaluation spécifiquement axée sur les risques rencontrés par les OBNL au niveau sectoriel ou à titre individuel, et sur les mesures d'atténuation des risques appliquées au sein de leur juridiction. Certains États ont également collaboré avec les organismes régionaux de type GAFI afin de mener des évaluations régionales sur les risques de financement du terrorisme, y compris les risques d'exploitation abusive des OBNL à cette fin. S'il n'existe pas d'approche universelle pour mener à bien une évaluation des risques<sup>35</sup>, néanmoins certains aspects favorisent l'inclusivité, l'efficacité et l'efficacité du processus, à savoir :

- **Portée de l'évaluation** : La RCSNU 2462 et les normes du GAFI précisent que l'évaluation des risques associés aux OBNL doit se concentrer sur les menaces potentielles d'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme<sup>36</sup>. Les OBNL n'ont pas à faire l'objet d'évaluations concernant les risques de blanchiment d'argent ou de financement de la prolifération. Cette importante distinction ne doit pas être perdue de vue au moment d'inclure les OBNL dans les

<sup>32</sup> Voir la note 12.

<sup>33</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Note interprétative de la recommandation 8, § 5.

<sup>34</sup> Groupe d'action financière (GAFI), « Terrorist Financing Risk Assessment Guidance », juillet 2019, § 67.

<sup>35</sup> Des méthodologies en la matière ont été élaborées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international tandis que le Groupe d'action financière (GAFI) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ont publié des guides sur la conduite d'une évaluation des risques.

<sup>36</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2462, § 23 et Groupe d'action financière (GAFI), Note interprétative de la recommandation 8.

évaluations d'envergure nationale couvrant les risques de blanchiment de capitaux et de financement de la prolifération en plus de ceux liés au financement du terrorisme. Le fait d'élaborer une définition commune du risque et de clarifier la nature du risque auquel sont exposés les OBNL du sous-ensemble identifié comme vulnérable permettra de s'assurer d'un ciblage correct et de l'efficacité à long terme de l'évaluation des risques. On peut également envisager d'élaborer et d'intégrer dans les pratiques d'évaluation un processus permettant de prendre en compte les mesures existantes d'atténuation des risques et de mise en conformité, en concordance avec les bonnes pratiques d'évaluation des risques. Les pays donateurs peuvent diriger ce processus en finançant des évaluations individuelles de l'exposition au risque et des mesures d'atténuation adoptées par les OBNL.

- **Participation représentative** : Les processus d'évaluation des risques gagnent à compter sur une participation représentative des OBNL et des acteurs du secteur financier, qui sont sources d'informations et de points de vue supplémentaires sur l'origine et la nature des risques ainsi que sur l'efficacité des mesures d'atténuation existantes. L'inclusion des OBNL et des acteurs du secteur financier dès les premières phases permet d'éviter les conséquences négatives indésirables d'une évaluation des risques mal conçue. Un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte lors du choix des personnes qui prendront part au processus d'évaluation des risques : taille des entités à évaluer, capacités organisationnelles, nature des opérations, diversité (y compris en termes d'âge et d'identité de genre)<sup>37</sup>. Les OBNL et fournisseurs de services financiers de petite taille ne doivent pas être négligés, car les risques auxquels ils sont confrontés et les capacités d'atténuation dont ils disposent ne sont pas toujours ceux de leurs homologues de plus grande taille. De même, les entités opérant uniquement à l'intérieur d'un pays font face à des profils de menace spécifiques qui diffèrent de ceux affectant les entités opérant à l'échelle régionale et internationale. Les processus d'évaluation des risques doivent également inclure l'ensemble des services gouvernementaux concernés, en particulier les services chargés de la réglementation des OBNL et les donateurs étatiques, qui ont souvent une connaissance unique du secteur non lucratif, des différents types d'organisations et de leurs profils de risque, ainsi que des effets potentiels des mesures de lutte contre le financement du terrorisme sur les opérations légitimes des OBNL.
- **Préparer la participation des parties prenantes** : Afin d'améliorer la qualité des évaluations, il peut se révéler nécessaire d'investir dans le renforcement des capacités techniques de certains OBNL, des services gouvernementaux et des acteurs du secteur financier afin de préparer leur participation au processus d'évaluation des risques. Par exemple, il peut être nécessaire de renforcer les connaissances des services gouvernementaux pour tout ce qui a trait aux tendances et aux risques liés au financement du terrorisme, au mode opératoire des OBNL, aux cadres réglementaires et mécanismes d'atténuation des risques existants, ainsi qu'à l'intersection entre la lutte contre le financement du terrorisme et l'espace civique, les opérations des OBNL et l'action humanitaire. Nombre d'institutions financières et de responsables de la réglementation ne sont pas informés des évaluations des risques et des mesures de vigilance mises en œuvre par les OBNL, en particulier pour se conformer aux régimes de sanctions et à la réglementation sur la lutte contre le financement du terrorisme, et pour répondre aux exigences sélectives des donateurs, aux clauses contractuelles des octrois de subvention et aux conditions de la certification et des audits. De même, les OBNL ont probablement besoin d'être formés concernant les risques qu'ils encourent d'être exploités à des fins de financement du terrorisme et sur leurs

---

<sup>37</sup> Voir également la Bonne pratique 21 sur la participation inclusive et représentative et la Note d'orientation des Nations Unies sur la protection et la promotion de l'espace civique.

obligations en matière de lutte contre le financement du terrorisme en vertu des normes et du droit nationaux et internationaux, y compris pour ce qui a trait à la conformité aux régimes de sanctions des Nations Unies. Il est également utile que les prestataires de services financiers acquièrent davantage de connaissances sur les typologies actuelles du financement du terrorisme et sur les indicateurs potentiels d'activités criminelles et en lien avec le terrorisme. Toutes les parties prenantes doivent probablement apprendre à connaître ce qu'accomplit chacune des parties (services gouvernementaux, OBNL ou prestataires de services financiers) pour identifier, limiter et atténuer les risques. Toutes les parties devraient bénéficier de formations à titre individuel mais aussi collectivement, afin d'avoir une compréhension globale des enjeux.

- **Trouver un équilibre entre inclusivité et efficacité du processus** : Compte tenu de la diversité des acteurs concernés du secteur financier et du grand nombre d'OBNL susceptibles d'entrer dans la définition fonctionnelle retenue par le GAFI, il est important de trouver un équilibre entre une participation inclusive et représentative, et l'efficacité du processus. L'existence de nombreux canaux de participation permet d'élargir les consultations sans en compromettre l'efficacité. Par exemple, dans ses lignes directrices pour l'évaluation des risques de financement du terrorisme, le GAFI fait observer que la participation peut être améliorée en recourant à des sondages en accès public ou restreint, à des consultations directes, et à l'intervention de modérateurs et d'interlocuteurs chargés d'encourager le dialogue<sup>38</sup>. La participation de points focaux issus des organisations faïtières ou des coalitions au processus d'évaluation des risques est également utile pour canaliser efficacement les différentes contributions et points de vue.
- **Responsabilités des parties prenantes** : Les conclusions d'une évaluation des risques se traduisent par des retombées bénéfiques dès lors que le rôle des OBNL et du secteur financier ne se limite pas à la collecte de données ou à la consultation mais passe par une réelle participation au processus. Il peut s'agir, suivant le cas, de réfléchir à l'analyse des menaces, de donner un avis sur l'efficacité des mesures d'atténuation existantes, et d'examiner les résultats de l'évaluation, épurés si besoin, avant la finalisation de celle-ci. Dans certains cas, compte tenu du caractère sensible de certaines problématiques, il conviendra de prévoir des mesures de protection afin de garantir la sécurité des participants du secteur non gouvernemental aux processus d'évaluation des risques. Les conclusions des évaluations du risque pourront servir de base pour préparer des recommandations et pour continuer à sensibiliser les parties prenantes, ainsi que pour fournir un soutien approprié aux OBNL et au secteur financier fournissant de l'aide aux zones vulnérables ou affectées par des conflits.

#### **10. Mettre en place un processus robuste de collecte et d'analyse des données, en veillant à la diversité des sources, pour étayer les évaluations des risques**

Toute évaluation du risque repose sur un processus robuste de collecte de données ; celui-ci doit garantir que l'évaluation s'appuie sur des données factuelles et des informations actualisées, et non sur des hypothèses infondées et des perceptions subjectives des parties prenantes. Les évaluations des risques gagnent à faire simultanément appel à des sources des secteurs public et financier, y compris pour obtenir des données épurées provenant, suivant les cas, des agences de renseignement, des statistiques sur la criminalité et l'application de la loi, des rapports analytiques et typologiques des cellules de renseignement financier, et des évaluations et enquêtes menées par le secteur financier et les OBNL. Dans certains cas, un corpus de travaux de recherche menés par des

---

<sup>38</sup> Rapport du Groupe d'action financière (GAFI), « Terrorist Financing Risk Assessment Guidance », § 25.

universitaires, des groupes de réflexion et des journalistes d'investigation concernant la portée, l'ampleur et la nature des menaces terroristes ainsi que les typologies du financement permet de consolider et de mieux documenter les évaluations des risques. La collecte et l'analyse des données doivent se conformer aux dispositions de la législation nationale, y compris pour ce qui concerne la protection des données personnelles et la sécurité et sûreté des OBNL, ainsi qu'aux obligations incombant aux États en vertu du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme.

Lors de l'examen des données et des rapports analytiques, il conviendra de veiller particulièrement à éviter toute désinformation et de s'assurer de la crédibilité et de l'indépendance des sources. Le fait de puiser dans une diversité de sources permet de dresser un tableau complet des menaces, des vulnérabilités et des mesures d'atténuation en vigueur et constitue une protection contre la désinformation. En outre, les États peuvent consulter les institutions financières et les OBNL concernant les politiques et les procédures à mettre en place pour prévenir toute discrimination et toute réduction des évaluations des risques à des hypothèses stéréotypées fondées sur des caractéristiques telles que la religion ou le groupe racial prédominant chez les membres ou les bénéficiaires de l'organisation évaluée, dans la mesure où cela constituerait une discrimination injustifiée et proscrite en droit international. Il sera parfois nécessaire de prévoir une assistance technique afin de renforcer les capacités des participants à évaluer la crédibilité et l'indépendance des sources consultées, ainsi que leur aptitude à interroger et à analyser les données en vue de constituer une base solide pour qualifier le niveau de risque.

#### **11. Veiller à la transparence du processus d'évaluation afin d'accroître la crédibilité des résultats auprès des publics cibles**

Les acteurs non gouvernementaux ne sont pas toujours à même de participer à tous les aspects du processus d'évaluation des risques ni d'examiner tous les éléments soumis par les contributeurs. Les documents détenus par les services de renseignement sont particulièrement pertinents concernant le financement du terrorisme et les États ont le devoir de protéger les informations confidentielles, sensibles ou classifiées, de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme et de respecter le droit à la vie privée tel que défini à l'article 17 du PIDCP. Il existe néanmoins plusieurs manières de mettre en place un processus d'évaluation des risques qui soit transparent.

Les autorités chargées du processus peuvent annoncer publiquement leur intention d'effectuer une évaluation des risques de financement du terrorisme, en précisant les objectifs, le champ d'application, les délais et les institutions responsables. Les équipes chargées de l'évaluation des risques peuvent mettre en place divers canaux de communication avec les parties intéressées, par exemple des forums publics, des consultations à l'échelle du secteur, des sites Web dédiés et des portails d'information numériques, désigner des points de contact clairement identifiés pour recevoir les questions ou les préoccupations formulées par le public, et prévoir des mécanismes permettant de soumettre des informations par écrit, via des adresses de courrier électronique dédiées ou des formulaires de soumission en ligne.

Les normes du GAFI prévoient que les autorités compétentes, les acteurs concernés du secteur financier et les OBNL soient informés par les juridictions des résultats des évaluations des risques de financement du terrorisme. Aucune obligation n'impose de produire un rapport formel ; néanmoins, il est de pratique courante de communiquer les conclusions de l'évaluation sous forme d'un rapport épuré, ce dont le GAFI souligne les avantages dans ses Lignes directrices relatives aux évaluations

nationales des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme<sup>39</sup>. Plusieurs possibilités s'offrent aux juridictions qui choisissent de publier un rapport formel pour améliorer la transparence. Le rapport lui-même peut contenir des informations sur la méthodologie suivie pour l'évaluation des risques, sur les types de sources consultées et sur les institutions qui y ont participé. Les juridictions peuvent également décider de tenir pendant une durée définie une consultation publique ou semi-publique visant à recueillir les commentaires sur le projet de rapport et à traiter les préoccupations qui auront été exprimées et les problèmes liés à des résultats potentiellement incomplets ou inexacts.

La transparence des pratiques d'évaluation des risques renforcera la légitimité et la crédibilité des conclusions de l'évaluation auprès des principales parties prenantes, ce qui à son tour contribuera à une mise en œuvre plus robuste et fondée sur les risques des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Le fait de s'assurer que la raison d'être et les objectifs d'une évaluation des risques sont bien compris et que la définition donnée par le GAFI des OBNL auxquels s'appliquent les mesures d'évaluation des risques est explicite permettra d'éviter que le processus ne soit perçu comme visant indûment à surveiller ou cibler les OBNL. En outre, la transparence du processus et de ses résultats peut contribuer à éviter que les mesures prises sur la base d'une évaluation des risques ne déclenchent des réactions brutales, puisque toutes les parties prenantes auront compris la genèse de certaines mesures et leur justification étayée par des éléments factuels.

## **12. Utiliser les résultats de l'évaluation des risques pour étayer les approches fondées sur les risques relatives aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme, y compris les approches pluri-acteurs en matière d'atténuation des risques**

La conduite d'une évaluation des risques est le socle sur lequel repose toute approche de la lutte contre le financement du terrorisme fondée sur les risques, mais elle n'est pas une fin en soi. Les conclusions d'une évaluation des risques doivent servir à étayer les décisions sur les politiques, les pratiques et les allocations de ressources proportionnées, dans le but d'adopter une approche intégralement fondée sur les risques et conforme aux normes du GAFI.

Les pouvoirs publics, les OBNL et les prestataires de services financiers ont tous un rôle distinct et singulier à jouer dans la lutte contre le financement du terrorisme et par conséquent il est de leur responsabilité collective d'adopter une approche fondée sur les risques, de comprendre les risques d'exploitation abusive du secteur non lucratif et du secteur financier et d'atténuer ces risques. L'un des principaux points de divergence entre ces trois catégories d'acteurs concerne l'intensité de leur ressenti respectif concernant le fardeau, injustifié à leurs yeux, qu'il leur revient d'assumer pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'atténuation des risques, sentiment souvent nourri par l'absence d'une compréhension nuancée de leurs rôles et responsabilités respectifs vis-à-vis des mesures de lutte contre le financement du terrorisme.

Au niveau de l'élaboration des politiques, la note interprétative de la recommandation 8 du GAFI fournit des orientations pour la mise au point de mesures permettant de protéger les OBNL contre toute exploitation abusive. Elle contient l'observations suivante : « [L]es mesures ciblées adoptées par les pays pour protéger les OBNL contre toute exploitation à des fins de financement du terrorisme ne doivent ni déstabiliser ni décourager les activités caritatives légitimes. Au contraire, elles devraient promouvoir la responsabilité et renforcer le sentiment de confiance au sein même des OBNL, dans la

---

39 Lignes directrices du Groupe d'action financière, « National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment », février 2013.

communauté des donateurs et du public en général, que les fonds et les services caritatifs bénéficient bel et bien à leurs destinataires légitimes ».

Au niveau opérationnel, des collaborations pluri-acteurs ont vu le jour dans des contextes de crises spécifiques ou face à des circuits de paiement spécialisés. Dans ce type de situations, la mise en place d'une compréhension commune et nuancée des risques a joué un rôle déterminant dès les premières phases du processus. La participation stable de toutes les parties prenantes et le leadership exercé par les organismes publics ont également été un facteur important pour identifier les institutions financières qui pourraient nécessiter d'être rassurées avant d'effectuer des transactions pour le compte d'OBNL opérant dans des juridictions à haut risque ainsi que pour mettre au point les méthodes et les outils appropriés afin que l'ensemble des parties puisse atténuer les risques identifiés.

### **13. Promouvoir les partenariats public-privé afin de constituer une base de connaissances actualisée sur les menaces posées par les bailleurs de fonds du terrorisme, y compris les menaces à l'encontre des OBNL**

La RCSNU 2462 encourage les autorités nationales compétentes à mettre en place de véritables partenariats avec le secteur privé, en particulier concernant l'évolution des tendances, des sources et des méthodes de financement du terrorisme<sup>40</sup>. La promotion de partenariats public-privé dotés de ressources suffisantes, dont des mécanismes permettant les échanges d'informations opérationnelles dans un cadre respectueux de la législation relative à la protection des données et de la vie privée, peut contribuer à préserver le caractère dynamique des mesures d'atténuation des risques. Les évaluations des risques étant des processus qui exigent du temps et des ressources, plusieurs années peuvent s'écouler entre deux évaluations complètes. Cela peut freiner la capacité des prestataires de services financiers et des OBNL à adapter les mesures d'atténuation des risques en fonction des menaces, tant nouvelles qu'évolutives.

Parce que leur perception du terrorisme est la plus complète, les services chargés de l'application de la loi et les services de renseignement sont souvent les mieux placés pour détecter les nouvelles tendances. La communication rapide d'informations sur les mécanismes qui ont permis aux bailleurs de fonds du terrorisme d'exploiter des OBNL de manière abusive peut aider les organisations potentiellement vulnérables à renforcer leurs mécanismes de prévention et d'atténuation des risques. De même, les données fournies par les services chargés de l'application de la loi peuvent donner aux cellules de renseignement financier, aux organismes de contrôle et aux prestataires de services financiers des orientations pour améliorer leurs analyses et affiner les indicateurs d'alerte sur les activités potentiellement suspectes ou en lien avec le terrorisme, ce qui contribue à améliorer la qualité et la quantité de leurs rapports. Les partenariats public-privé peuvent également constituer des forums ou des mécanismes servant à diffuser les documents d'orientation et les rapports sur les tendances émergentes.

Il peut être bénéfique pour les parties qui s'engagent dans un partenariat public-privé de le formaliser sous forme d'accord écrit, d'entente ou de mémorandum. Ces accords, ententes ou mémorandums sont d'autant plus utiles qu'ils décrivent clairement les obligations découlant de la législation nationale relative à la protection des données ou de la vie privée ainsi que les cadres internationaux

---

<sup>40</sup> Résolution 2462, § 22.

applicables<sup>41</sup>. Les partenariats public-privé gagnent à se doter d'un fondement juridique clair pour les échanges d'information, précisant notamment les conditions et l'objet de toute communication d'information, les entités auxquelles celle-ci peut être communiquée, et les mécanismes de contrôle prévus afin de veiller à la conformité au regard des dispositions prévues dans l'accord, l'entente ou le mémorandum.

### **Désengagement face au risque financier et difficultés à accéder aux services financiers**

L'expression « désengagement face au risque financier » (*de-risking* en anglais) se réfère aux situations dans lesquelles une institution financière interrompt ou restreint certaines relations d'affaires avec des clients ou catégories de clients déterminés, dans une perspective d'évitement du risque plutôt que de gestion du risque. Le désengagement face au risque financier affecte plus particulièrement les OBNL qui opèrent dans des juridictions soumises à un régime de sanctions ou dans des zones de conflit à haut risque de terrorisme et de financement du terrorisme. Le désengagement face au risque financier a des conséquences disproportionnées sur les organisations dirigées par des femmes et sur celles d'implantation locale<sup>42</sup> et affecte également les circuits d'envois de fonds et les relations entre correspondants bancaires, dont le rôle pour l'interconnexion du système financier mondial est crucial.

À l'origine, le désengagement face au risque financier a été invoqué pour décrire des situations où les OBNL (parmi d'autres catégories de clients) ne pouvaient pas ouvrir ou conserver un compte bancaire formel. Les connaissances sur le sujet s'étant améliorées, une analyse plus nuancée permet d'établir que les principales difficultés d'accès rencontrées par les OBNL concernent les retards fréquents ou prolongés dans le traitement des virements, y compris pour des transactions de routine. Une partie au moins de ces retards sont imputables à des facteurs tels que les procédures légitimes de gestion des risques. Parmi les autres difficultés d'accès mentionnées par les OBNL figurent les demandes d'informations complémentaires abusivement contraignantes et les augmentations injustifiées des frais. Plus récemment, les OBNL ont rapporté plusieurs cas de « déplateformisation » (*de-platforming*), c'est-à-dire la résiliation de leurs comptes au sein de plates-formes de paiement en ligne ou de prestataires de services financiers en ligne.

Plusieurs facteurs peuvent conduire au désengagement face au risque financier associé aux OBNL : une moindre attirance pour le risque au sein du secteur financier, l'idée erronée qui perdure selon laquelle le secteur non lucratif présenterait un risque intrinsèque, la crainte accrue d'une atteinte à la réputation du prestataire liée au terrorisme et à son financement, les pressions réglementaires réelles et perçues en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la multiplication des régimes de sanctions, l'augmentation des coûts induits par la conformité aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme, et la faible rentabilité des OBNL en tant que clients<sup>43</sup>.

Le GAFI et nombre d'autres entités nationales responsables de l'élaboration des politiques et des réglementations ont souligné que la pratique injustifiée du désengagement face au risque financier

---

<sup>41</sup> Parmi les exemples de cadres internationaux qui pourraient être applicables figurent l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

<sup>42</sup> [Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security](#), Duke Law International Human Rights Clinic & Women Peacemakers Program, mars 2017.

<sup>43</sup> Tracey Durner & Liat Shetret, « [Understanding Bank Derisking and Its Effects on Financial Inclusion](#) », Global Center on Cooperative Security, 2015 ; Human Security Collective & European Center for Not-For-Profit Law, « [At the Intersection of Security and Regulation : Understanding the Drivers of De-Risking and the Impact on Civil Society Organizations](#) », mars 2018.

associé aux OBNL n'est pas conforme à l'approche fondée sur les risques. Malgré les clarifications et orientations complémentaires publiées par les pouvoirs publics, nombre d'OBNL continuent à faire état de difficultés persistantes pour accéder de manière sécurisée et rapide aux services financiers, ce qui affecte le processus décisionnel des donateurs et des OBNL relatif à leurs programmes.

**14. Encourager les mesures à court terme visant à préserver la possibilité pour les OBNL de lever des fonds et d'y accéder, parallèlement aux efforts à plus long terme visant à traiter les facteurs sous-jacents des pratiques de désengagement face au risque financier**

Les OBNL ont besoin de pouvoir lever et déplacer des fonds pour mener à bien leurs opérations, de sorte que les pratiques de désengagement face au risque financier peuvent compromettre leur capacité opérationnelle. Afin d'éviter de déstabiliser ou de décourager les activités légitimes du secteur non lucratif, y compris la mise en œuvre des programmes financés par les pouvoirs publics, il convient de rechercher des solutions à long terme parallèlement aux mesures immédiates dictées par l'urgence des opérations des OBNL et du secteur humanitaire.

Parmi les approches à court terme figurent le dialogue et la coopération entre les institutions financières, les OBNL, les donateurs et d'autres organismes publics afin de comprendre la catégorisation des risques, d'examiner l'approche fondée sur les risques appliquée aux OBNL et de renforcer les mesures d'atténuation des risques chaque fois que nécessaire. Les États peuvent chercher à faciliter les contacts entre les institutions financières et un consortium d'OBNL confrontées au même type de difficultés dans un contexte ou dans des circonstances déterminés. Les institutions financières peuvent travailler avec des donateurs et des OBNL pour chercher à améliorer l'efficacité du processus de collecte d'informations et de documentation à l'appui de l'application des mesures de vigilance standard ou renforcées, suivant les cas. Parmi les efforts à plus long terme, on peut envisager de diffuser les enseignements tirés des processus de coopération, afin d'identifier les mesures susceptibles d'être étendues, intégrées et institutionnalisées, y compris par plusieurs pays en même temps afin de prendre en compte l'intégralité des circuits de paiement. Il est important de bien comprendre la diversité des difficultés d'accès rencontrées par les OBNL suivant leur taille, l'échelle de leurs opérations et leur portée géographique afin de concevoir des solutions durables visant à éviter les pratiques injustifiées de désengagement face au risque financier.

**15. Favoriser la transparence et la responsabilité en facilitant le recours aux services financiers lorsque ceux-ci existent**

Le GAFI a fait observer que « le désengagement face au risque financier peut introduire un risque et une opacité dans le système financier mondial, dans la mesure où les personnes ou les entités dont les comptes ont été résiliés peuvent se voir contraintes à recourir à des circuits moins réglementés, voire non réglementés »<sup>44</sup>. Contrer le désengagement face au risque financier est une manière de promouvoir et de faciliter l'utilisation des circuits financiers réglementés, ce qui accroît la transparence, la traçabilité et la responsabilité au sein du système financier et contribue aux efforts visant à détecter et à déstabiliser le financement du terrorisme.

Dans la pratique, les services financiers formels sont limités dans les environnements fragiles ou affectés par des conflits. Le GAFI a précisé que les institutions financières ne devaient pas considérer

---

<sup>44</sup> « [FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking](#) », octobre 2014.

systématiquement les OBNL comme présentant un risque élevé du seul fait qu'ils opèrent dans des environnements où beaucoup de transactions sont réglées en espèces ou dans des juridictions fortement dépendantes de l'aide humanitaire<sup>45</sup>. Dans les situations où les canaux financiers formels sont inaccessibles, les OBNL peuvent collaborer étroitement avec les donateurs et les prestataires de services financiers pour choisir la manière la moins intrusive possible de faire respecter les mesures appropriées d'atténuation des risques et en garantir la conformité.

**16. Dans la mesure du possible, rationaliser les mécanismes et les approches visant à assurer la conformité, en collaboration avec les États, les OBNL et les prestataires de services financiers**

Il n'existe pas d'approche universelle qui pourrait ou devrait être appliquée pour garantir la conformité vis-à-vis des exigences de la lutte contre le financement du terrorisme. Néanmoins, des possibilités existent pour que les États et les institutions financières mettent en place des synergies et rationalisent leurs mécanismes de conformité, afin de gagner en efficacité et de réduire les coûts et les contraintes liées à cette mise en conformité. Compte tenu des perspectives offertes en la matière par les technologies financières, la RCSNU 2462 exhorte les États à utiliser pleinement les technologies nouvelles dans le domaine de la finance pour soutenir l'inclusion financière et concourir à l'application effective des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme<sup>46</sup>.

Les prestataires de services financiers peuvent également travailler de concert et collaborer avec les OBNL et les organismes publics afin d'élaborer des modèles et des cadres communs pour réunir les informations requises par le devoir de vigilance, ce qui peut contribuer à la mise en conformité des OBNL par les moyens le moins intrusifs possible. Dans certains cas, lorsqu'un OBNL a déjà fait l'objet d'un contrôle systématique et d'une évaluation individuelle des risques par les organismes publics de financement et démontré sa capacité à respecter les normes d'atténuation des risques dans ce contexte, les conventions de subvention peuvent servir de ressource aux institutions financières et rationaliser leurs obligations en matière de conformité et les évaluations des risques. L'enregistrement des OBNL en exercice et les procédures d'audit qui leur sont imposées, ainsi que les exigences de notification et autres obligations requises par les donateurs permettent également d'optimiser les mesures de vigilance en vigueur afin d'en alléger le fardeau. Lors de la recherche de synergies entre différents mécanismes de conformité, il est important de prévoir un niveau suffisant de contrôle par les pouvoirs publics et d'élaborer des procédures visant à garantir que les contrôles systématiques et les évaluations restent applicables et qu'elles n'annulent pas d'autres dispositions existantes telles que les conditions d'obtention d'un agrément. La mise en place de synergies coordonnées offre également la possibilité de clarifier les malentendus les plus courants, y compris concernant les exigences du devoir de vigilance imposé aux OBNL et les objectifs visés par les demandes d'informations lors de l'intégration de nouveaux clients et du traitement des transactions de routine. En veillant à recueillir d'emblée les informations requises dans un format approprié, un climat de confiance entre les parties prenantes pourra se mettre en place lors de la procédure d'intégration d'un nouveau client et les retards superflus lors du traitement des transactions seront évités.

---

<sup>45</sup> GAFI, « [Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organizations \(Recommendation 8\)](#) », juin 2015, § 68.

<sup>46</sup> Résolution 2462, § 20 (a).

### **17. Favoriser un environnement réglementaire propice à l'atténuation efficace des risques, plutôt qu'à leur évitement, lors des interactions avec des clients du secteur non lucratif**

Les institutions financières et les prestataires de services financiers font état du niveau toujours plus élevé de surveillance imposé par les autorités réglementaires en lien avec les OBNL, qui traduit davantage une perception erronée et tenace du secteur non lucratif comme étant intrinsèquement à haut risque, que l'adhésion à une approche réellement fondée sur les risques. Par ailleurs, les institutions financières évoquent également leur sensation d'être en concurrence avec leurs pairs pour se doter de la meilleure conformité au regard des pratiques de lutte contre le financement du terrorisme et éviter ainsi de faire l'objet de contrôles réglementaires et d'éventuelles mesures coercitives. Ces pratiques contribuent à fomentier une culture de l'aversion au risque qui à son tour incite au désengagement face au risque.

Les prestataires de services financiers continuent à faire état de leur crainte que les mesures d'atténuation des risques qu'ils appliquent soient toujours considérées comme étant insuffisantes, en particulier s'agissant de clients du secteur non lucratif qui opèrent dans des juridictions affectées par le terrorisme.

Pour y remédier, les dispositions relatives aux OBNL figurant dans la RCSNU 2462 et dans la version actualisée de la recommandation 8 du GAFI doivent faire l'objet d'une mise en œuvre plus rigoureuse, consolidant une approche fondée sur les risques pour protéger le sous-ensemble d'OBNL susceptibles d'être exploités à des fins de financement du terrorisme. Les manuels d'inspection pourraient être révisés afin d'y intégrer les mises à jour apportées aux normes, y compris les considérations concernant spécifiquement les clients du secteur non lucratif. La formation d'inspecteurs et de contrôleurs peut contribuer à une meilleure adoption et mise en œuvre des normes et documents révisés. L'implication des autorités de contrôle devrait également consolider, par le biais d'orientations claires, la conformité des efforts de lutte contre le financement du terrorisme au regard des obligations qui incombent aux États en vertu du droit international, y compris le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et, dans le contexte de conflits armés, le droit international humanitaire.

### **18. Réaffirmer l'importance de la prestation de services financiers dans la perspective des objectifs d'inclusion financière, d'aide humanitaire et de développement durable**

Les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant pour mettre en place et coordonner les politiques à mener concernant diverses problématiques interconnectées, dont l'inclusion financière, l'aide humanitaire, le développement durable, la préservation de l'intégrité du système financier et la lutte contre le terrorisme et son financement. Tout en s'efforçant de protéger l'intégrité du système financier contre l'exploitation à des fins de financement du terrorisme, les États peuvent envisager de réaffirmer l'importance de la prestation de services financiers destinés aux OBNL, en tant qu'elle constitue une condition essentielle de leur existence et de l'efficacité opérationnelle du secteur.

Le soutien apporté à la prestation de services financiers destinés aux OBNL, notamment à ceux qui opèrent dans des contextes particulièrement exposés au risque d'exploitation à des fins de financement du terrorisme, constitue l'un des moyens de faire passer ce message. Suivant le système étatique concerné, il peut s'agir de mesures incitatives telles que des avantages fiscaux visant à alléger le coût de la conformité pour les prestataires de services financiers qui gardent leurs clients du secteur non lucratif ou maintiennent leurs opérations dans des zones cibles. Des programmes incitatifs peuvent également être élaborés pour encourager les prestataires de services financiers à mettre en

place des compétences spécialisées dans la prestation de services bancaires destinés aux OBNL afin de générer des rendements d'échelle à long terme. Les pouvoirs publics peuvent organiser des formations ciblées et des programmes de renforcement des capacités et publier des directives à l'intention des prestataires de services financiers et de leurs clients du secteur non lucratif. Les donateurs peuvent constituer des consortiums afin d'accroître la rentabilité du maintien des services financiers destinés aux OBNL identifiés ou aux pays affectés par un conflit. En soutenant et en faisant usage des technologies émergentes à des fins d'inclusion financière, les États peuvent réajuster les facteurs du marché qui incitent au désengagement face au risque financier et assurer ainsi la continuité et la cohésion des politiques en la matière.

### **Développement et consolidation du dialogue multipartite**

La RCSNU 2462 « engage les États Membres à collaborer avec le secteur associatif »<sup>47</sup> et la note interprétative de la recommandation 8 du GAFI précise que « [l]e développement de relations de coopération entre les secteurs public et privé et des OBNL est essentiel pour comprendre les risques encourus par ces derniers et les stratégies d'atténuation, ainsi que pour renforcer la vigilance, l'efficacité et les capacités à combattre leur exploitation à des fins de financement du terrorisme »<sup>48</sup>.

Depuis quelques années, un nombre croissant de forums de dialogue multipartite se sont constitués afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques destinées à éviter le désengagement injustifié face au risque financier et à renforcer l'adoption par les acteurs des secteurs public et financier d'une approche fondée sur les risques en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Si la mise en place d'un forum de dialogue ne fait pas partie des exigences imposées par les normes internationales, elle apporte néanmoins de nombreux bénéfices aux pouvoirs publics, aux OBNL et au secteur financier. Une collaboration accrue entre ces parties prenantes favorise la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme fondées sur les risques et contribue à l'objectif de déstabiliser le financement du terrorisme tout en sauvegardant l'espace civique et l'action humanitaire. Le processus pluriannuel mis en place par le GAFI pour actualiser sa recommandation 8 a donné lieu à une vaste consultation et participation des représentants des OBNL. Ce partenariat s'appuie sur des interactions continues avec la Coalition mondiale des OBNL concernant le GAFI et sur les quatre sièges dévolus à des représentants de la société civile au sein du Forum consultatif du secteur privé du GAFI. La Banque mondiale et l'Association des spécialistes certifiés de la lutte anti-blanchiment d'argent (ACAMS) ont collaboré pour accueillir un dialogue multipartite visant à réunir des participants des secteurs public et privé issus de pays où le désengagement face au risque financier est pratiqué et subi.

L'existence de forums de dialogue à l'échelle nationale n'est pas homogène. Quelques rares pays ont pu encourager la mise en place de forums de dialogue multipartite, mais dans d'autres pays le caractère litigieux des relations entre les pouvoirs publics et les OBNL en a freiné le développement. L'enquête menée en 2020 par les Nations Unies a permis de déterminer que si la plupart des États ont adopté des mesures légales et réglementaires visant à se mettre en conformité avec les exigences internationales relatives à la protection des OBNL contre l'exploitation à des fins de financement du

---

<sup>47</sup> Résolution 2462 (2019), § 23.

<sup>48</sup> Groupe d'action financière (GAFI), Note interprétative de la recommandation 8, § 4 (f).

terrorisme, un tiers seulement des pays répondants ont pris des mesures concrètes dédiées et mis en place un dialogue durable avec le secteur non lucratif sur cette question<sup>49</sup>.

### **19. Développer un langage commun et une même compréhension des problèmes chez toutes les parties prenantes dès le lancement des forums de dialogue**

Les OBNL, les prestataires de services financiers et les gouvernements ne disposent pas toujours d'un langage commun pour discuter des intersections entre la lutte contre le financement du terrorisme et l'espace civique. Cela peut entacher la compréhension de certains problèmes, qui risquent ensuite de se transformer en obstacles majeurs, en particulier lors du démarrage des forums de dialogue multipartite. Pour y remédier, les participants peuvent se livrer à un exercice de cartographie afin de recenser les cadres existants, d'identifier les problématiques et les points de tension, de diagnostiquer les difficultés et de clarifier les aires recouvrant d'éventuels malentendus. Ces exercices devraient être reconduits à intervalles réguliers afin de prendre en compte les changements intervenus dans le paysage opérationnel, y compris les progrès accomplis grâce aux forums de dialogue. Bien qu'ils nécessitent du temps et des ressources, ces exercices apportent une base indispensable pour baliser le terrain et analyser de manière constructive des problématiques complexes, sensibles et extrêmement nuancées à l'intersection entre la lutte contre le financement du terrorisme et l'espace civique. Le temps consacré à mettre en place et pérenniser une compréhension commune des problèmes permet de créer un climat de confiance et de nouer des liens entre les parties prenantes à l'appui de processus de dialogue constructifs.

### **20. Envisager de participer aux dialogues multipartites afin de s'orienter parmi les possibles défis de la protection de l'espace civique tout en luttant contre le financement du terrorisme et de réexaminer les objectifs et les priorités au cours de cette participation**

En respectant le pouvoir discrétionnaire exclusif des États dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, des dialogues multipartites peuvent être mis en place dans le but de maintenir un cap et une dynamique face aux nombreuses priorités concurrentielles, à la diversité des points de vue défendus par les parties prenantes et au renouvellement fréquent des représentants des organismes publics participants. Il pourrait être déterminant que les acteurs étatiques qui souhaitent mettre en place des dialogues multipartites tentent de relever ces défis. La participation à ce type de dialogues peut contribuer à définir des objectifs communs, créer un climat de confiance et mettre en place une compréhension plus profonde des perspectives, des priorités et des expériences respectives de chaque partie. Les tâches à effectuer dans le cadre de ces dialogues peuvent s'organiser autour des axes suivants :

- **Formulation des objectifs** : Afin de soutenir un dialogue efficace et efficient, il importe que toutes les parties comprennent clairement les objectifs du dialogue recherché, sa portée et ses limites. Il peut également être utile d'explicitier les valeurs communes afin de donner le ton d'échanges respectueux, constructifs, inclusifs et collaboratifs.

---

<sup>49</sup> Rapport conjoint de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par les résolutions 1526 (2004) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (*Daech*), Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées sur les mesures prises par les États Membres pour désorganiser le financement du terrorisme, établi conformément aux dispositions du paragraphe 37 de la résolution 2462 (2019) ; texte précédant le paragraphe 82.

- **Modalités de fonctionnement du dialogue multipartite** : Il est également important d'envisager les aspects concrets du fonctionnement d'un dialogue. Les éléments logistiques pouvant être pris en compte sont notamment la fréquence des réunions, les critères de participation, l'élaboration du programme d'activités, la production et la diffusion des ordres du jour, les mécanismes de prise de notes et l'allocation de ressources, parallèlement à la définition de règles, de circuits et de procédures justes et transparents concernant la participation et l'accès à l'information.
- **Structure interne du dialogue** : Il y a plusieurs manières de structurer les dialogues afin de garantir leur capacité opérationnelle potentielle et future. Par exemple, la constitution de groupes de travail peut permettre de traiter certains problèmes spécifiques, tout en prévoyant des canaux de retour d'information sous forme de rapports systématiques ou de réunions plénières tenues régulièrement. Dans certains cas, le dialogue peut aussi se dérouler sous des formes plus restreintes pour traiter de questions et de cas singuliers par exemple de blocages financiers. La structure des dialogues multipartites gagnerait à maintenir une certaine flexibilité afin de préserver sa portée évolutive et de s'adapter en fonction des enseignements tirés.
- **Critères de mesure des progrès** : Les dialogues multipartites pourraient envisager, s'ils le souhaitent, des objectifs à court terme ainsi que des objectifs plus durables afin de mesurer les progrès et d'en maintenir l'élan. Il est crucial d'identifier les paramètres ou critères permettant de mesurer les progrès ainsi que les boucles de retour d'information susceptibles d'être utilisées pour déterminer si ces dialogues sont en bonne voie d'atteindre les objectifs attendus et si leurs interventions ont l'efficacité escomptée, en particulier lorsque la complexité des défis à relever ralentit le rythme des avancées, souvent par paliers, et exige un investissement important en temps et en ressources.
- **Mécanismes de responsabilisation partagée** : Prévoir la participation représentative des OBNL, du secteur financier et du secteur public peut contribuer à la transparence des activités, des résultats et des contributions. En outre, les participants à ces dialogues multipartites ressentent une responsabilisation partagée, ce qui génère un environnement collaboratif qui évite les situations où une adhésion superficielle empêcherait des avancées rapides.
- **Évaluation et apprentissage** : Enfin, il est important de revoir et de corriger régulièrement les modalités de fonctionnement des dialogues multipartites afin de vérifier leur cohérence au regard des besoins, des priorités et des contextes opérationnels des parties impliquées. Le recours à des canaux de rétroaction appropriés et à des évaluations régulières de l'efficacité des dialogues multipartites permettra de s'assurer que ces derniers sont toujours utiles, efficaces et inclusifs.

## **21. Adopter une approche exhaustive en veillant à la participation inclusive et significative d'un échantillon représentatif et non discriminatoire de parties prenantes**

S'il est nécessaire d'avoir des forums ciblés et circonscrits pour mener à bien un dialogue approfondi sur des questions complexes, il est tout aussi essentiel d'éviter une compartimentation rigide entre des domaines thématiques ou des communautés spécifiques du secteur non lucratif, par exemple les défenseurs des droits humains ou les acteurs du secteur humanitaire. Les conversations compartimentées restreignent la visibilité des éléments d'intersection entre plusieurs problématiques et imposent parfois un fardeau excessif aux participants concernés par l'ensemble des domaines, en particulier les gouvernements et les acteurs du secteur financier.

Les participants au dialogue multipartite devraient représenter une gamme étendue de compétences – responsables des politiques, praticiens, groupes de sensibilisation et entités directement affectées

par les mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Les efforts pour identifier et promouvoir la participation d'organisations nouvelles ou de plus petite taille susceptibles de rencontrer des difficultés spécifiques et nécessitant des réponses tout aussi spécifiques ou des formes de soutien diversifiées permettent de s'assurer que les forums de dialogue adoptent une approche globale pour diagnostiquer les problèmes et maximisent la mise en œuvre de leurs conclusions. Il importe également de veiller à ce que les participants soient habilités à prendre des décisions et à promouvoir le changement au sein de leurs institutions respectives et du forum de dialogue. Il appartient à tous ceux qui s'investissent dans les activités du forum d'exercer leur leadership pour ce qui a trait aux questions cruciales, mais aussi d'appréhender dans leurs moindres détails les aspects techniques et de faire en sorte que le calendrier des engagements soit respecté.

Les organisateurs devraient chercher à équilibrer la représentativité des participants individuels sur une base non discriminatoire, y compris sous les aspects de l'âge, de l'identité de genre, de l'identité raciale, de l'appartenance ethnique et de la religion. L'accès aux locaux doit être garanti, y compris pour les parties prenantes en situation de handicap et ceux dotés de ressources limitées ou n'ayant pas accès aux technologies.

Pour être efficaces et crédibles, les forums multipartites doivent avoir une représentation inclusive, tout en préservant l'équilibre entre les considérations logistiques et l'efficacité pratique. Dans certains cas, la désignation d'un point focal chargé de canaliser et de faire connaître la diversité des expériences des partenaires et membres est d'une grande efficacité. Dans ces cas, les forums multipartites gagnent à prendre les dispositions appropriées pour soutenir les points focaux dans la collecte des contributions et la diffusion des conclusions du forum auprès de tous les membres.

## **22. Donner aux parties prenantes les moyens de jouer un rôle actif dans un dialogue de fond et pertinent**

La lutte contre le financement du terrorisme étant un domaine d'une grande technicité, le besoin peut se faire sentir de fournir aux parties prenantes un soutien préalable afin qu'elles se familiarisent avec les questions fondamentales, les cadres internationaux et les législations et politiques nationales en vigueur afin de nourrir un dialogue fructueux et efficace. Les tables rondes à multiples parties prenantes sont un outil précieux pour promouvoir une compréhension mutuelle et mettre en place de bonnes relations entre les parties prenantes dès le démarrage des activités du forum. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire de prévoir des formations ciblées afin de combler les lacunes de certaines catégories d'acteurs, y compris les fonctionnaires, les institutions financières et les prestataires de services financiers, les OBNL et les donateurs.

La meilleure manière d'intégrer le renforcement des capacités et la gestion des connaissances est d'en faire une composante permanente des forums multipartites, compte tenu du renouvellement prévisible des participants et de la nécessité de garantir une diversité et représentativité appropriées à mesure que les forums évoluent. Il est recommandé aux OBNL et aux institutions financières de recourir à des modèles d'apprentissage entre pairs afin de soutenir le transfert des compétences et des enseignements tirés, des grandes organisations aux partenaires de petite taille et aux pairs, en particulier ceux qui opèrent dans des contextes fragiles ou à haut risque. Par exemple, les organisations de grande taille ou les coalitions peuvent contribuer à la création de collections virtuelles de ressources regroupant l'ensemble des documents d'orientation existants, et fournir un contexte pour soutenir leur mise en œuvre.

### **23. Réalisation d'études de cas et constitution de groupes de travail : pistes pour passer de l'examen des difficultés à des solutions constructives et aux bonnes pratiques**

Une fois les enjeux définis, il est parfois difficile pour les dialogues multipartites de déboucher sur l'identification et la mise en œuvre concrète des mesures visant à atténuer les tensions entre les impératifs de la lutte contre le financement du terrorisme, l'espace civique et l'action humanitaire. La portée limitée d'un forum de dialogue, la durée des engagements et le caractère ponctuel des forums thématiques peuvent générer des obstacles structurels et procéduraux empêchant la progression de discussions constructives. Une volonté faible ou inconstante peut faire échouer le processus et compromettre la perception de l'utilité de participer à des discussions à multiples parties prenantes.

Lorsque cela est possible, la prise en compte d'études de cas hypothétiques ou épurées peut faciliter l'examen technique des problèmes surgissant dans la pratique, y compris concernant les divers rôles et responsabilités de chaque partie et les lacunes éventuelles en matière de politiques et d'orientations. Le fait d'orienter les discussions vers le niveau technique permet de mieux identifier les solutions potentielles applicables par le forum multipartite à court, moyen et long terme et d'installer la confiance, la transparence et la responsabilité. La mise en commun d'une expertise diversifiée et la création d'un espace de réflexion peut stimuler la créativité et générer des solutions innovantes.

### **24. Promouvoir la transparence concernant l'état d'avancement du processus de dialogue, notamment par le biais d'une communication régulière et de rapports sur les résultats**

Le respect de la transparence et l'existence de canaux et de processus clairs en matière de participation et d'accès à l'information sont des conditions essentielles pour préserver la légitimité des forums de dialogue multipartites. Il est parfois difficile de concilier la volonté de transparence avec la nécessité de protéger la confidentialité et de veiller à ce que les participants puissent échanger des informations sensibles en toute sécurité. Il convient de mettre en place des procédures pour gérer la production et l'échange d'informations entre les participants, ainsi qu'auprès de publics plus larges.

La diffusion des documents pertinents avant la tenue des réunions incite à mieux les préparer et favorise un dialogue fructueux. Il peut être utile de diffuser des informations actualisées sur les processus en cours entre deux réunions afin que les parties prenantes soient informées de leur état d'avancement et des principales étapes, ce qui permet d'éviter que les circuits de communication ne soient perçus comme unidirectionnels. Des synthèses de haut niveau sur les délibérations du forum, sous forme épurée ou anonymisée, permettent de fournir des informations sans compromettre la capacité des parties prenantes à y participer. À intervalles plus espacés, des rapports détaillés pourront être produits et contenir une évaluation du forum de dialogue ainsi qu'un résumé des résultats obtenus et des difficultés persistantes. Il est conseillé de rendre publics ces rapports afin de diffuser les bonnes pratiques et les enseignements tirés. Le recours à des plateformes en ligne ou virtuelles peut optimiser l'utilisation de ressources limitées et faire gagner du temps.

En outre, il est bénéfique pour les forums d'élaborer une stratégie de communication ouverte afin d'élargir leur audience et d'identifier les possibilités d'intégrer de nouveaux participants. Des portails web dédiés peuvent être créés, ou l'information peut être hébergée sur le site web d'une institution participante. Les archives constituent également un outil précieux pour transférer les connaissances institutionnelles en cas de renouvellement des représentants désignés.

## **25. Pérenniser les mécanismes de collaboration en allouant des ressources sur le long terme et en institutionnalisant les partenariats multipartites et les pratiques de concertation**

La pérennisation des dialogues multipartites passe par l'institutionnalisation des forums et des mécanismes de consultation, en prenant en compte les spécificités locales et les différents contextes. Il est essentiel de doter les forums des ressources appropriées et d'intégrer des mécanismes de dialogue dans les pratiques opérationnelles des pouvoirs publics et des organismes multilatéraux afin de garantir une viabilité durable. Il peut être envisagé de consacrer des ressources à l'établissement d'un organe administratif chargé de fournir un soutien logistique et technique, afin de réduire le fardeau en temps et en ressources des institutions et organisations participantes.

La mise en place de forums de dialogue multipartites permanents dénote la volonté de traiter les problèmes, ce qui peut rassurer les OBNL et les institutions financières quant à l'intérêt de leur participation, en particulier celles dotées de capacités limitées en termes de ressources humaines et matérielles. Les forums durables permettent également d'assurer un suivi des tendances, d'identifier rapidement les points de tension potentiels ou les effets indésirables, et de prendre en compte la nature dynamique du terrorisme, de son financement et de l'évolution des pratiques dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme.

## **26. Tirer parti des avantages comparatifs des dialogues au niveau national, régional et international et mettre en place des synergies pour diffuser les enseignements tirés à chacun de ces niveaux**

La mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme est du ressort des autorités nationales mais elle affecte les OBNL et les acteurs du secteur financier opérant à l'international. Afin de traiter correctement les nouvelles problématiques qui surgissent à l'intersection entre la lutte contre le financement du terrorisme et l'espace civique, il importe de soutenir le dialogue entre les diverses parties prenantes concernées au niveau national, régional et international. La tenue de forums à chacun de ces niveaux fournit des avantages comparatifs spécifiques.

Les dialogues à l'échelle nationale permettent un examen ciblé de problématiques concrètes qui ont trait à des profils de risque, des politiques de lutte contre le financement du terrorisme et des pratiques de mise en œuvre spécifiques. Les dialogues et les échanges à l'échelle régionale offrent également la possibilité d'examiner des questions au sein d'un contexte opérationnel précis, tout en ouvrant des perspectives supplémentaires liées à la mise en commun d'expériences et à l'identification des risques transfrontaliers et d'envergure régionale ainsi que des réponses qui peuvent y être apportées. Les forums internationaux se prêtent également aux échanges d'expériences et peuvent renforcer la base des connaissances sur la spécificité et la transversalité des questions affectant des catégories particulières d'acteurs ou survenant dans différents contextes, en plus de promouvoir les avancées en matière d'élaboration des normes. Les forums régionaux et internationaux contribuent à dépolitiser la participation dans des contextes où les relations entre les pouvoirs publics et les OBNL sont tendues, et rationalisent les réponses apportées par les différents canaux internationaux de paiement aux difficultés d'accès au financement. Afin de réaliser pleinement le potentiel du dialogue à chaque niveau, il est indispensable de créer des liens entre les forums et de souligner les résultats positifs en les consolidant à chaque niveau de la participation.

Au moment d'envisager les investissements à réaliser pour favoriser le dialogue multipartite au niveau national, régional ou international, il est important de tenir compte des initiatives existantes et de s'y

appuyer. Dans certaines situations, il est conseillé d'élargir les forums de dialogue existants et de centrer les efforts sur la recherche de points de jonction entre les forums nationaux, les forums thématiques ou les initiatives se rapportant à certaines communautés du secteur non lucratif telles que la communauté des droits humains et les acteurs du secteur humanitaire. Les forums régionaux et internationaux existants peuvent servir à maximiser les gains d'efficacité, promouvoir des approches coordonnées et éviter les duplications.

**27. Prévoir, dans la mesure du possible, des mécanismes de protection pour faciliter un processus ouvert, sûr et transparent pour toutes les parties engagées**

Les discussions sur la lutte contre le terrorisme et son financement peuvent avoir un caractère politique et extrêmement sensible. En nouant un dialogue avec les autorités et les institutions financières sur les difficultés de la lutte contre le financement du terrorisme, les OBNL et les acteurs du secteur humanitaire s'exposent à être menacés, harcelés, stigmatisés et soumis à une surveillance plus intense. Certains acteurs éprouvent quelques réticences à trop se rapprocher des organismes et autorités nationales de lutte contre le terrorisme, de crainte que leur activité caritative ou humanitaire ne soit, de ce fait, perçue comme politisée ou ne soit réduite à un enjeu de sécurité.

Il est important de prendre conscience des risques de sécurité et de réputation encourus par les OBNL qui participent aux processus d'évaluation des risques, et trouver des solutions efficaces en mettant en place des protocoles de protection qui sanctuarisent certains espaces (en ligne et hors ligne), garantissent la transparence quant à l'utilisation qui sera faite des contributions, et préservent l'indépendance opérationnelle des participants. Les mécanismes de protection devraient reposer sur le principe « Ne pas nuire » : par exemple, on peut proposer aux contributeurs de ne pas signer leur texte ; les réunions peuvent se tenir sur la base de l'anonymat ; ou il peut être demandé aux participants s'ils acceptent que leur nom figure dans les documents publiés ou sur les listes de participants. Des procédures claires d'application des mesures de protection doivent être mises en place et faire l'objet d'un suivi, en incluant, si nécessaire, une documentation et des formations en la matière.