



**Groupe d'action financière  
sur le blanchiment de capitaux**  
Financial Action Task Force  
on Money Laundering

**GEL DES BIENS DES TERRORISTES**  
Meilleures Pratiques Internationales

3 octobre 2003

**Tous droits réservés.  
Les demandes d'autorisation pour la reproduction  
de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à :  
Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**

# GEL DES BIENS DU TERRORISME<sup>1</sup>

## *Pratiques exemplaires internationales*

### Introduction

1. Face à la multiplication des attentats terroristes dans le monde, la communauté internationale s'est unie dans une campagne pour geler les *fonds ou autres biens*<sup>2</sup> de terroristes, de ceux qui financent le terrorisme et des organisations terroristes dans le monde entier. Dans le cadre de cette campagne, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté les résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001). Ces obligations internationales sont reprises dans la Recommandation spéciale III du GAFI (RS III). La Note interprétative de la RS III (la Note interprétative) explique la façon dont il convient de remplir ces obligations internationales en matière de gel de biens. Pour appuyer davantage ces efforts, le GAFI a mis en évidence la série suivante de pratiques exemplaires qui reposent sur l'expérience à ce jour de différents pays et qui peuvent servir de référence pour l'élaboration des mécanismes institutionnels, juridiques et procéduraux d'un régime efficace de gel des biens des terroristes<sup>3</sup>. Ces pratiques exemplaires sont regroupées autour de cinq grands thèmes et viennent compléter les obligations énoncées dans la Note interprétative. Ces grands thèmes ont en commun l'importance accordée à l'échange de renseignements sur le financement du terrorisme.

### Importance d'un régime efficace de gel des biens

2. L'existence de régimes efficaces de gel des biens est déterminante pour lutter contre le financement du terrorisme et permet d'aller bien au-delà du gel des fonds ou autres biens liés au terrorisme auquel il est procédé à un moment donné. En effet, des régimes de gel efficaces contribuent aussi à la lutte contre le terrorisme :

- (i) en dissuadant des parties non visées qui pourraient vouloir financer des activités terroristes ;
- (ii) en mettant au grand jour les « circuits monétaires » du financement du terrorisme qui peuvent fournir des indices sur des cellules terroristes et des financiers du terrorisme non encore identifiés ;
- (iii) en permettant le démantèlement des réseaux de financement du terrorisme en encourageant des personnes visées à se désolidariser des activités terroristes et à renoncer à leur affiliation à des groupes terroristes ;

---

<sup>1</sup> Le terme blocage est synonyme de gel. Ces pratiques exemplaires ne traitent pas des autorités et des procédures en matière de saisie ou de confiscation de fonds ou autres biens dans le cadre d'un régime de lutte contre le financement du terrorisme, bien que le procédé de recherche de ces fonds ou autres biens soit sans doute identique dans les cas du gel, de la saisie et de la confiscation.

<sup>2</sup> Les éventuels termes ou expressions figurant en italiques dans le présent document sur les pratiques exemplaires auront tout au long du texte le même sens que celui qui leur est attribué dans la Note interprétative de la Recommandation spéciale III du GAFI (RS III).

<sup>3</sup> Ces pratiques exemplaires concernent plus particulièrement le secteur financier en raison du risque considérable de financement du terrorisme associé à ce secteur et aussi en raison des besoins particuliers de ce secteur en matière de communication et de conseils concernant le gel de fonds ou d'autres biens liés au terrorisme. Néanmoins, le GAFI admet que toutes les personnes et entités sont tenues de geler les fonds ou autres biens de personnes visées par les résolutions S/RES/1267(1999) ou S/RES/1373(2001). En outre, la résolution S/RES/1373(2001) interdit à toutes les personnes et entités de fournir de quelconques services financiers ou une quelconque forme d'aide à des personnes visées. Toutes les références aux *institutions financières* doivent donc être interprétées de façon à inclure les autres personnes ou entités concernées.

- (iv) en stoppant les flux de financement des terroristes grâce à la fermeture des circuits utilisés pour déplacer les fonds ou autres biens liés au terrorisme ;
- (v) en contraignant les terroristes à recourir à des moyens plus coûteux et plus risqués pour financer leurs activités, de façon à accroître les chances de les détecter et de mettre fin à leurs activités ;
- (vi) et en favorisant la coopération internationale et le respect des obligations prévues par les résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001).

3. Les efforts déployés pour combattre le financement du terrorisme sont considérablement entravés si des pays ne gèlent pas rapidement et efficacement les fonds ou autres biens de personnes visées. Néanmoins, lorsqu'ils définissent les contours d'un régime efficace de lutte contre le terrorisme, ou lorsqu'ils veulent promouvoir le soutien en sa faveur, les pays doivent aussi respecter les droits de l'Homme, les règles de l'État de droit et reconnaître les droits des tierces parties innocentes.

## **Énoncé du problème**

4. La nature mondiale des réseaux de financement du terrorisme et l'urgence d'une réponse aux menaces terroristes imposent une communication, une coopération et une collaboration d'une ampleur sans précédent entre les gouvernements et entre les secteurs public et privé. Certes, les pays adopteront nécessairement des régimes différents de gel des biens des terroristes, en fonction de leurs traditions juridiques, de leurs dispositions constitutionnelles, de leur système de gouvernement et de leurs capacités technologiques propres. Toutefois, la diffusion rapide et efficiente de renseignements sur le financement du terrorisme à tous ceux qui peuvent contribuer à identifier, interrompre et démanteler les réseaux de financement du terrorisme doit être au cœur des efforts internationaux pour geler les fonds ou autres biens liés au terrorisme. La participation active et le soutien sans réserve du secteur privé sont aussi essentiels au succès de tout régime de gel des biens des terroristes. En conséquence, les pays et territoires doivent travailler avec le secteur privé pour obtenir sa coopération permanente en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un régime efficace de gel des biens des terroristes.

## **Pratiques exemplaires**

**5. Mise en place de régimes efficaces et d'autorités ou de tribunaux compétents.** Les pays doivent se doter des prérogatives et des procédures juridiques nécessaires et désigner des autorités ou tribunaux responsables et compétents chargés de : (a) geler les fonds ou biens de personnes visées ; (b) lever ces mesures de gel ; et (c) donner accès aux fonds ou autres biens gelés, dans certaines circonstances. Les pays sont invités à appliquer les pratiques exemplaires suivantes pour se doter d'un régime complet et efficace de gel des biens des terroristes :

- i) Mettre au point un processus qui habilite une autorité compétente ou un tribunal à geler des fonds ou autres biens à partir de renseignements donnant des motifs raisonnables ou une base raisonnable permettant de soupçonner ou de penser que ces fonds ou autres biens sont liés au terrorisme. Les pays peuvent adopter des procédures exécutives, administratives ou judiciaires à cet effet, à condition que : (a) une autorité ou un tribunal compétent soit immédiatement disponible pour déterminer s'il y a des motifs raisonnables ou des éléments raisonnables permettant de soupçonner ou de penser qu'une personne ou une entité soit un

terroriste, ou une organisation terroriste ou une personne ou entité associée ;<sup>4</sup> (b) les fonds ou autres biens liés au terrorisme soient gelés immédiatement dès lors qu'il a été établi qu'il y avait des motifs raisonnables ou une base raisonnable permettant de tels soupçons ou convictions ; enfin, (c) le gel intervienne sans notification préalable des parties dont les fonds ou autres biens sont gelés. Ces procédures peuvent venir en complément de textes existants du droit civil ou pénal sur la saisie et la confiscation ainsi que d'autres procédures judiciaires disponibles ;

- ii) Définir des procédures efficaces pour faciliter la communication, la coopération et la collaboration entre organismes et services gouvernementaux compétents, le cas échéant, au cours de ce processus, afin de : (a) exploiter tous les renseignements disponibles pour identifier de façon précise les personnes visées (par exemple, date de naissance, adresse, nationalité ou numéro de passeport pour les particuliers, lieu, date et pays d'immatriculation, de formation ou d'association pour les entités, etc.)<sup>5</sup>, et (b) examiner et coordonner, le cas échéant, toute inscription sur une liste de personnes visées ainsi que toutes autres options ou mesures à l'égard des terroristes, des organisations terroristes et des personnes ou entités associées ;
- iii) Mettre au point un processus destiné aux institutions financières pour leur permettre de communiquer des renseignements concernant des fonds ou autres biens gelés (nom, comptes, montants) aux autorités compétentes ou aux tribunaux dont elles relèvent. Identifier les dispositions relatives au secret bancaire ou les règles de protection des données susceptibles d'interdire la communication aux autorités compétentes de renseignements concernant des fonds ou autres biens gelés liés au terrorisme, en évaluer l'impact et les amender le cas échéant ;
- iv) Identifier les préoccupations des milieux du renseignement, des services opérationnels, du secteur privé et des services juridiques suscitées par la diffusion d'informations sensibles concernant les fonds ou autres biens gelés liés au terrorisme et y répondre ;
- v) Mettre au point un processus public de retrait des listes de personnes visées afin d'examiner les éventuels arguments ou éléments de preuve nouveaux de nature à remettre en cause les motifs du gel de fonds ou d'autres biens<sup>6</sup> et définir des procédures pour vérifier, à l'aune de ces éventuelles informations nouvelles, si une mesure de gel est appropriée ;
- vi) Élaborer des procédures permettant de prononcer l'interdiction de la publication de renseignements sensibles dans le respect de la législation applicable ;
- vii) Élaborer des procédures et désigner des autorités ou tribunaux compétents chargés de donner accès à des fonds ou autres biens gelés conformément à la résolution S/RES/1452(2002) afin d'atténuer, dans la mesure où c'est approprié et faisable, les conséquences involontaires d'une mesure de gel ;

---

<sup>4</sup> Le fait d'être visé par le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban constitue, ipso facto, un motif raisonnable ou une justification raisonnable permettant de soupçonner ou de penser qu'une personne ou une entité soit un terroriste, ou une organisation terroriste ou une personne ou entité associée.

<sup>5</sup> L'identification précise d'une personne visée est un préalable à l'efficacité du régime de gel du financement du terrorisme.

<sup>6</sup> Seul le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban est habilité à retirer des personnes de la liste des personnes visées aux termes de la résolution S/RES/1267(1999).

- viii) Et envisager la promulgation de lois sur l'exonération de responsabilité ou sur l'indemnisation publique<sup>7</sup> afin de dégager la responsabilité juridique des institutions financières, de leur personnel, des agents publics et autres personnes appropriées lorsqu'ils ont agi de bonne foi conformément au droit applicable pour mettre en œuvre les dispositions d'un régime de gel des biens des terroristes.

**6. Faciliter la communication et la coopération avec les gouvernements étrangers et les institutions internationales.** Dans la mesure où cela est juridiquement et constitutionnellement possible, les pays sont invités à appliquer les pratiques exemplaires suivantes afin d'améliorer la coopération internationale et l'efficacité de la campagne internationale contre le financement du terrorisme en échangeant des renseignements relatifs au gel de fonds ou autres biens liés au terrorisme :

- i) Mettre au point un dispositif de notification préalable mutuelle, précoce et rapide des inscriptions sur les listes de personnes visées, par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée, lorsque des considérations de sécurité et les principes juridiques applicables le permettent, à l'intention des pays invités à se joindre à une procédure d'inscription et/ou dans lesquelles les fonds ou autres biens des personnes visées pourraient être localisés de façon à pouvoir geler simultanément lesdits fonds ou autres biens dans les différents pays en vue d'empêcher des terroristes, des organisations terroristes et des personnes ou entités associées de les dissimuler ou de les déplacer. À cet égard, il convient d'envisager de dresser la liste des contacts pertinents pour faire en sorte que les mesures de gel soient prises rapidement<sup>8</sup> ;
- ii) Mettre au point un dispositif permettant d'engager des consultations utiles et appropriées avec d'autres pays en vue de réunir, de vérifier et de corriger des renseignements d'identification des personnes visées, ainsi que, si cela est approprié et si les préoccupations des milieux du renseignement et le droit applicable le permettent, d'échanger et de compléter les renseignements relatifs à une activité éventuelle de terrorisme et de financement du terrorisme des parties visées. Lorsqu'ils engagent de telles consultations, les pays doivent tenir compte de : (a) la plus grande efficacité du gel lorsque les renseignements d'identification sont précis et complets ; (b) la charge induite par des renseignements d'identification non étayés ou incomplets ; (c) les préoccupations en matière de sécurité associées à la diffusion de renseignements sensibles d'identification ou corroborant l'identification ; et (d) le niveau de danger ou d'urgence associé aux personnes susceptibles d'être visées. Le cas échéant, ces renseignements devraient être échangés et complétés avant l'inscription sur les listes de personnes visées ;
- iii) Préparer un dossier d'information pour chaque inscription d'une personne susceptible d'être visée en réunissant tous les renseignements disponibles et propres à identifier précisément ladite personne et pour énoncer les bases permettant ladite inscription dans une notification préalable ou communication quelconque de l'inscription (voir ci-dessus *paragraphe 6.(i)*) ;

---

<sup>7</sup> Contrairement aux lois relatives à l'exonération de responsabilité, les lois relatives à l'indemnisation publique prévoient un recours pour les parties innocentes lésées par l'application de bonne foi du régime de gel du financement du terrorisme. L'indemnisation ou la réparation convenable du préjudice pour ces parties innocentes n'est pas à la charge des personnes ou entités qui appliquent concrètement le régime de gel du financement du terrorisme de bonne foi, mais à la charge d'un fonds public d'assurance ou d'une structure analogue mise en place ou mobilisée par le pays concerné.

<sup>8</sup> Un tel système de notification préalable doit être mis au point pour compléter plutôt que remplacer le système de notification préalable mis en place pour l'insertion de personnes visées dans la liste du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Talibans et doit couvrir l'inscription sur les listes de personnes impliquées dans le cadre des obligations prévues par la résolution S/RES/1373(2001).

- iv) Mettre au point un processus permettant de communiquer rapidement et à l'ensemble des autres pays les nouvelles inscriptions avec le dossier d'information correspondant ;
- v) Élargir le champ d'application des lois sur l'exonération de responsabilité et d'indemnité publique mentionnées précédemment au *paragraphe 5 (viii)*, ou, à défaut, mettre en œuvre des procédures permettant de traiter des situations dans lesquelles le gel n'intervient pas simultanément de façon à éviter un conflit d'obligations juridiques à la charge des institutions financières qui opèrent dans différents pays ;
- vi) Échanger avec d'autres pays, de façon mutuelle et confidentielle, dans la mesure du possible, des renseignements par compte sur le volume des fonds ou autres biens gelés aux termes d'ordonnances de gel des biens des terroristes ;
- vii) Et rendre public en le mettant à jour régulièrement le volume agrégé des fonds et autres biens gelés afin de mettre en évidence l'efficacité des régimes de gel des biens des terroristes et de dissuader ainsi le financement du terrorisme.

**7. Faciliter la communication avec le secteur privé.** Comme la majeure partie des fonds et autres biens liés au terrorisme est conservée dans le secteur privé, les pays doivent se doter de moyens efficaces et efficaces de faire connaître au grand public, et en particulier aux institutions financières, des informations relatives au financement du terrorisme. Dans la mesure du possible, les pays sont invités à adopter les pratiques suivantes en vue de développer et de renforcer la communication avec le secteur privé sur le gel de fonds ou autres biens liés au terrorisme, l'existence de renseignements complémentaires concernant des personnes déjà visées et autres conseils ou instructions visant à lutter contre le financement du terrorisme.

- i) Intégrer, organiser, publier et mettre à jour *sans retard* la liste des personnes visées, par exemple par ordre alphabétique et par date de parution sur les listes afin d'aider les institutions financières à geler les fonds ou autres biens liés au terrorisme et rendre cette liste aussi maniable que possible. Créer différentes entrées pour les différents pseudonymes ou les différentes orthographes des noms. Lorsque la technologie le permet, fournir une liste consolidée sous un format électronique avec une indication claire des modifications et des ajouts. Consulter le secteur privé sur d'autres détails de la structuration de la liste et coordonner cette structuration à l'échelle internationale avec d'autres pays ;
- ii) Élaborer des indications claires à l'intention du secteur privé, notamment des institutions financières, sur leurs obligations en matière de gel des fonds ou autres biens liés au terrorisme ;
- iii) Identifier toutes les institutions financières en vue de la notification et de la surveillance réglementaire ainsi que de la mise en œuvre des mesures de gel liées au financement du terrorisme, en utilisant, lorsque c'est approprié et faisable, les données existantes d'immatriculation ou d'agrément ;
- iv) Appliquer un processus de notification préalable précoce, rapide et sûr des procédures d'inscription en cours sur des listes de personnes visées, lorsque des considérations de sécurité et les principes juridiques applicables le permettent, à l'intention des institutions financières auprès desquelles on sait ou on pense que se trouvent des fonds ou autres biens de personnes visées, de sorte que ces institutions puissent geler immédiatement ces fonds ou autres biens au moment de la parution sur les listes ;
- v) Mettre en œuvre un dispositif permettant la communication globale précoce, rapide et uniforme compatible avec la technologie et les ressources disponibles et, lorsque des considérations de sécurité le permettent, de tout renseignement relatif à l'inscription sur une

liste de personnes visées et de tout amendement à cette liste ou retrait de cette liste. Pour les raisons énoncées précédemment au *paragraphe 6.(ii)*, inclure dans toute communication au secteur privé concernant l'inscription de personnes sur les listes, tous les renseignements disponibles et propres à identifier clairement les personnes visées ;

- vi) Mettre en œuvre un processus clair de réponse aux demandes concernant des discordances éventuelles d'identification résultant d'homonymies ou de ressemblances entre des noms ;
- vii) Se doter d'autorités chargées de la réglementation et de procédures réglementaires convenables, le cas échéant, et désigner clairement un point de contact chargé d'aider les institutions financières à geler les fonds ou autres biens liés au terrorisme ainsi que de régler, dans la mesure du possible, les conséquences imprévues ou involontaires de mesures de gel (comme le traitement et la mise à disposition de biens périssables ou consommables et l'autorisation de l'accès aux fonds ou autres biens conformément à la résolution S/RES/1452(2002)) ;
- viii) Et élaborer des conseils clairs à l'intention du secteur privé concernant les éventuelles transactions permises dans le cadre de l'administration de fonds ou autres biens gelés (par exemple, facturation de frais, de commissions, d'intérêts, inscriptions de sommes au crédit de comptes gelés, etc.).

**8. S'assurer que le secteur privé respecte les normes, met en œuvre des contrôles et procède aux déclarations qu'il convient.** Les pays sont invités à travailler avec le secteur privé à l'élaboration des pratiques suivantes en vue de : (a) faciliter la coopération et le respect par le secteur privé des normes pour l'identification et le gel des fonds ou d'autres biens de personnes visées, et (b) empêcher les personnes visées de se livrer à des transactions financières ou autres sur leurs territoires ou par l'intermédiaire de leurs institutions financières.<sup>9</sup>

- i) Coopérer avec le secteur privé en général et les institutions financières en particulier, notamment celles qui mettent en œuvre de façon indépendante des programmes de prévention des activités de financement du terrorisme ou celles qui se présentent avec des renseignements susceptibles de servir à une incrimination, en vue d'enquêter sur les activités financières éventuelles d'une personne visée ;
- ii) S'assurer que les institutions financières se dotent de dispositifs adéquats de contrôle interne et les maintiennent (notamment les procédures de contrôle préalable et les programmes de formation, le cas échéant) afin d'identifier les comptes, les transactions, les fonds ou autres biens existants des personnes visées ;
- iii) S'assurer que les institutions financières procèdent immédiatement au gel des éventuels fonds ou autres biens identifiés détenus ou contrôlés par des personnes visées ;
- iv) S'assurer que les institutions financières disposent des procédures et ressources convenables pour satisfaire à leurs obligations aux termes de la RS III ;
- v) S'assurer que les institutions financières mettent en œuvre des procédures raisonnables pour empêcher des personnes visées de réaliser des opérations avec elles ou par leur intermédiaire ;

---

<sup>9</sup> Nombre de pratiques exemplaires énoncées dans cette section viennent à l'appui des obligations des pays et des institutions financières aux termes des 40 Recommandations révisées du GAFI. Comme toutes les autres pratiques exemplaires énoncées dans ce document, ces pratiques doivent être interprétées et appliquées conformément aux dispositions des 40 Recommandations révisées du GAFI.

- vi) Mettre en place un système de suivi efficace par une autorité ou un tribunal compétent, doté d'une expérience de surveillance, de prérogatives et de ressources suffisantes avec pour mandat d'œuvrer aux objectifs énoncés précédemment dans les *paragraphes 8.(ii), (iii) et (iv)* ;
- vii) Encourager, dans les limites de ce qui est commercialement raisonnable, les institutions financières à rechercher ou étudier les activités financières antérieures des personnes visées ;
- viii) Déterminer les règles d'identification des clients utilisées par les institutions financières, en évaluer le respect et les améliorer le cas échéant ;
- ix) Déterminer les normes de conservation de pièces des institutions financières, en évaluer le respect et les améliorer le cas échéant ;
- x) Adopter des mesures raisonnables pour connaître les bénéficiaires effectifs, les délégations de signature et les mandats concernant des comptes ou des transactions sur les livres d'institutions financières lors de la recherche d'opérations de personnes visées, notamment leurs éventuelles relations d'affaires en cours ;
- xi) Et harmoniser le cas échéant les dispositifs de contrôle interne contre le financement du terrorisme au sein de chaque secteur économique avec les programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux.

**9. Procéder à des investigations de suivi attentives, veiller à la coordination avec les services opérationnels, les services de renseignement et les services de sécurité et à un retour convenable de l'information au secteur privé.** Les renseignements financiers concernant des personnes visées sont extrêmement précieux pour les services opérationnels et d'autres services de sécurité enquêtant sur les réseaux de financement du terrorisme. Les services opérationnels et les autorités chargées des poursuites devraient donc avoir accès à ces renseignements. Les pays sont invités à adopter les pratiques suivantes pour s'assurer que les renseignements disponibles auprès du secteur privé sont pleinement exploités dans le cadre du gel des fonds ou autres biens liés au terrorisme.

- i) Élaborer des procédures permettant de s'assurer que les organismes de renseignement et services opérationnels compétents reçoivent et échangent des renseignements collectés lors de gel effectué par le secteur privé de fonds ou d'autres biens liés au terrorisme et qu'ils les exploitent, y compris en échangeant ces renseignements à l'échelle internationale dans la mesure où cela est possible et approprié ;
- ii) Élaborer des procédures permettant de s'assurer que, lorsque cela est possible et approprié, les services opérationnels compétents renvoient des informations aux institutions financières indiquant la façon dont les renseignements financiers sont utilisés à l'appui de l'action des services opérationnels ;
- iii) Et collecter et analyser l'ensemble des données disponibles sur le financement du terrorisme en vue de : (a) évaluer les activités de financement du terrorisme ; (b) déterminer les tendances du financement du terrorisme ; (c) élaborer et échanger des typologies du financement du terrorisme, y compris en échangeant, dans la mesure où cela est approprié, ces informations sur le plan international ; (d) mettre en évidence les secteurs vulnérables au sein de chaque pays, et (e) prendre les mesures de sauvegarde appropriées dans ces secteurs vulnérables.