



## **Note interprétative de la Recommandation spéciale III : Gel et confiscation des biens des terroristes**

### **Objectifs**

1. La Recommandation spéciale III du GAFI comporte deux obligations. La première impose aux pays de mettre en œuvre des mesures permettant de geler ou, le cas échéant, de saisir sans délai les fonds ou autres biens liés au terrorisme, conformément aux résolutions pertinentes des Nations Unies. La seconde obligation prévue par la Recommandation spéciale III est de mettre en place des mesures permettant à un pays de saisir ou de confisquer des fonds ou autres biens de terroristes sur la base d'une ordonnance ou autre décision d'une autorité ou d'un tribunal compétent.

2. L'objectif de la première disposition est de geler les fonds ou autres biens liés au terrorisme en s'appuyant sur des motifs raisonnables ou une base raisonnable pour soupçonner ou penser que ces fonds ou autres biens pourraient servir au financement d'activités terroristes. L'objectif de la seconde disposition consiste à priver les terroristes de ces fonds ou d'autres biens dès lors que des liens ont été convenablement établis entre lesdits fonds ou autres biens et des terroristes ou une activité terroriste. Le premier objectif a vocation préventive, tandis que le second a des visées à la fois préventives et répressives. Ces deux obligations sont nécessaires pour priver les terroristes et les réseaux terroristes des moyens de mener leurs futures opérations terroristes et de maintenir leur infrastructure et leur activité terroristes.

### **Champ d'application**

3. La Recommandation spéciale III est destinée, à travers sa première disposition, à compléter les obligations contractées dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) relatives à la prévention et la répression du financement d'actes terroristes — la résolution S/RES/1267(1999) et les résolutions ultérieures,<sup>1</sup> la résolution S/RES/1373(2001) ainsi que de toute résolution à venir relative au gel, ou le cas échéant, la saisie de biens de terroristes. Il convient de souligner qu'aucune des obligations de la Recommandation spéciale III n'est destinée à se substituer à d'autres mesures ou obligations déjà prises en vue du traitement de ces fonds ou autres biens dans le contexte d'une enquête ou de poursuites pénales, civiles ou administratives.<sup>2</sup> L'accent de la Recommandation spéciale III est au contraire placé sur les mesures préventives nécessaires et propres aux efforts pour interrompre les apports de fonds ou d'autres biens à des groupes terroristes ainsi que leur utilisation par de tels groupes.

---

<sup>1</sup> Lorsqu'elle avait été adoptée, la résolution S/RES/1267(1999) était assortie d'une limite de validité d'un an. Une série de résolutions ont été adoptées depuis par le Conseil de sécurité des Nations Unies afin de proroger et affiner les dispositions de cette résolution. Par résolutions ultérieures, on entendra ici les résolutions qui prolongent la résolution S/RES/1267(1999) et qui lui sont directement liées. Au moment de la publication de cette Note interprétative, il s'agissait des résolutions S/RES/1333(2000), S/RES/1363(2001), S/RES/1390(2002) et S/RES/1455(2003). Dans cette Note interprétative, le terme *résolution S/RES/1267(1999)* fait référence à la résolution S/RES/1267(1999) et aux résolutions ultérieures.

<sup>2</sup> Par exemple, la *Convention des Nations Unies de 1988 sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes* comme la *Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée* comportent des obligations relatives au gel, à la saisie et à la confiscation dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale. Ces obligations existent de façon séparée et indépendante de celles qui sont énoncées dans les résolutions S/RES/1267(1999), S/RES/1373(2001) et dans la Recommandation spéciale III.

4. Les résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001) diffèrent quant aux personnes et entités dont les fonds ou autres biens doivent être gelés, aux autorités responsables de l'inscription desdites personnes ou entités sur des listes de personnes visées et aux effets de ces inscriptions.

5. La résolution S/RES/1267(1999) et les résolutions ultérieures obligent les pays à geler sans délai les fonds possédés ou contrôlés par Al-Qaïda, les Taliban, Usama bin Laden, ou par des personnes et entités qui leur sont associées et qui sont visées par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban mis en place aux termes de la Résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies (le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban), y compris les fonds provenant de fonds ou d'autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement par eux ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ainsi qu'à s'assurer que ni ces personnes, ni ces fonds ou autres biens ne soient rendus disponibles, directement ou indirectement, au profit de ces personnes, par les ressortissants ou par toute personne se trouvant sur le territoire des pays concernés. Le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban est l'autorité responsable de l'inscription sur des listes de personnes et entités dont les fonds ou autres biens doivent être gelés aux termes de la résolution S/RES/1267(1999). Tous les pays membres des Nations Unies sont tenus par la résolution S/RES/1267(1999) de geler les biens des personnes et entités désignées à cet effet par le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban.<sup>3</sup>

6. La résolution S/RES/1373(2001) oblige les pays<sup>4</sup> à geler sans délai les fonds ou autres biens de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes terroristes ou de participer à des actes terroristes ou d'en faciliter la commission, des entités appartenant ou contrôlées directement ou indirectement par de telles personnes, ainsi que de personnes ou entités agissant pour le compte ou sur instruction de telles personnes ou entités, à l'inclusion des fonds ou autres biens provenant de ou générés par des biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement, par de telles personnes ou des personnes ou entités associées. Chaque pays est habilité à désigner les personnes et entités dont les fonds ou autres biens doivent être gelés. En outre, pour assurer l'instauration d'une coopération efficace entre pays, les pays doivent étudier, en leur donnant effet le cas échéant, les mesures prises dans le cadre de mécanismes de gel des autres pays. Lorsque (i) une notification ou communication spécifique est transmise, et que (ii) le pays recevant la demande a l'assurance, en vertu des principes juridiques applicables, qu'une demande d'inscription sur une liste de personnes visées est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de soupçonner ou de penser que la personne dont l'inscription est proposée est un terroriste, une personne qui finance le terrorisme ou une organisation terroriste, le pays recevant la demande doit veiller à ce que les fonds ou autres biens de la personne visée soient gelés sans délai.

## Définitions

7. Aux fins de la Recommandation spéciale III et de la présente Note interprétative, on appliquera les définitions suivantes :

- a) Le terme *geler* signifie interdire le transfert, la conversion, la cession ou le déplacement de fonds ou d'autres biens par suite d'une mesure prise par une autorité ou un tribunal compétent dans le cadre d'un mécanisme de gel et ce, pour la durée de validité de ladite mesure. Les fonds ou autres biens gelés restent la propriété de la (les) personne(s) ou entité(s) détenant des intérêts sur lesdits fonds ou lesdits biens au moment du gel, et ils peuvent continuer d'être administrés par l'institution financière ou par tout autre dispositif désigné à cet effet par lesdites personne(s) ou entité(s) avant le lancement de l'initiative dans le cadre d'un mécanisme de gel.

---

<sup>3</sup> Lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies agit dans le cadre défini par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ses résolutions sont obligatoires pour tous les membres des Nations Unies.

<sup>4</sup> Le Conseil de sécurité agissait dans le cadre défini par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies lorsqu'il a adopté la résolution S/RES/1373(2001) (voir note de bas de page précédente).

- b) Le terme *saisir* signifie interdire le transfert, la conversion, la cession ou le déplacement de fonds ou d'autres biens par suite d'une mesure prise par une autorité ou un tribunal compétent dans le cadre d'un mécanisme de gel. Toutefois, à la différence d'une mesure de gel, une saisie se déroule au moyen d'un mécanisme permettant à l'autorité ou au tribunal compétent de prendre le contrôle des fonds ou autres biens concernés. Les fonds ou autres biens saisis restent la propriété de la (les) personne(s) ou entité(s) détenant des intérêts sur lesdits fonds ou lesdits biens au moment de la saisie, bien que l'autorité ou le tribunal compétent prenne souvent possession des fonds ou autres biens saisis et en assument l'administration ou la gestion.
- c) Le terme *confisquer*, qui recouvre le cas échéant la perte par confiscation, signifie la privation permanente des fonds ou autres biens sur décision d'une autorité ou d'un tribunal compétent. La confiscation ou perte par confiscation intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative qui transfère la propriété des fonds ou autres biens visés à l'État. Dans ce cas, les personnes ou entités détenant des intérêts sur lesdits fonds ou lesdits biens au moment de la confiscation ou de la déchéance perdent, en principe, tous leurs droits sur les fonds ou autres biens confisqués ou soumis à déchéance.<sup>5</sup>
- d) Le terme *fonds ou autres biens* désigne les actifs financiers, les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, quel que soit leur mode d'acquisition, ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits fonds ou autres biens, y compris, mais de façon non limitative, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit, ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeur tirés de ou produits par de tels fonds ou autres biens.
- e) Le terme *terroriste* fait référence à toute personne physique qui : (i) commet ou tente de commettre des actes terroristes<sup>6</sup> par tout moyen, directement ou indirectement, illégalement et délibérément ; (ii) participe en tant que complice à des actes terroristes ou au financement du terrorisme ; (iii) organise ou donne instruction à d'autres de commettre des actes terroristes ou de se livrer au financement du terrorisme ; ou (iv) contribue à la commission d'actes terroristes ou au financement du terrorisme par un groupe de personnes agissant dans un but commun, lorsque ladite contribution est intentionnelle et vise à réaliser l'acte terroriste ou le financement du terrorisme ou en ayant connaissance de l'intention du groupe de commettre un acte terroriste ou de se livrer au financement du terrorisme.
- f) L'expression *ceux qui financent le terrorisme* fait référence à toute personne, groupe, entreprise ou autre entité qui fournit ou réunit, par tous moyens, directement ou

---

<sup>5</sup> Les décisions de confiscation ou de perte par confiscation sont généralement liées à une condamnation pénale ou à un arrêt d'un tribunal établissant que le bien confisqué ou perdu par confiscation a été acquis par suite d'une violation de la loi ou qu'il était destiné à servir à une telle violation.

<sup>6</sup> Un *acte terroriste* est un acte qui constitue une infraction relevant de et définie par l'un des traités suivants : Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, Convention internationale contre la prise d'otages, Convention sur la protection physique des matières nucléaires, Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, ainsi que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999).

indirectement, des fonds ou autres biens susceptibles de servir, pour tout ou partie, à faciliter la commission d'actes terroristes, ou à toute personne ou entité agissant pour le compte ou sur instruction de tels personnes, groupes, entreprises ou autres entités. Sont compris ici ceux qui fournissent ou réunissent des fonds ou autres biens dans l'intention qu'ils servent ou en sachant qu'ils vont servir, pour tout ou partie, à la commission d'actes terroristes.

- g) Le terme *organisation terroriste* fait référence à toute personne morale, groupe, entreprise ou autre entité contrôlé(e) directement ou indirectement par un ou des terroristes.
- h) Le terme *personnes visées* fait référence aux personnes ou entités visées par le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban aux termes de la résolution S/RES/1267(1999) ou les personnes ou entités inscrites comme telles sur des listes ou considérées comme telles, le cas échéant, par des pays aux termes de la résolution S/RES/1373(2001).
- i) L'expression *sans délai*, aux fins de la résolution S/RES/1267(1999), signifie, dans l'idéal, dans un délai de quelques heures à compter de l'inscription sur les listes du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban. Aux fins de la résolution S/RES/1373(2001), l'expression *sans délai* signifie que, dès lors que l'on a des motifs raisonnables ou une base raisonnable permettant de soupçonner ou de penser qu'une personne ou entité est un terroriste, une personne qui finance le terrorisme ou une organisation terroriste. L'expression *sans délai* doit être interprétée au regard de la nécessité de prévenir la fuite ou la dispersion de fonds ou autres biens liés au terrorisme, ainsi que de la nécessité d'une action mondiale, concertée pour bannir rapidement et interrompre leurs flux de financement.

#### **Gel sans délai des fonds ou autres biens liés au terrorisme**

- 8. Pour satisfaire aux visées préventives de la Recommandation spéciale III, les pays devraient prévoir les prérogatives nécessaires et adopter les normes et procédures suivantes pour geler les fonds ou autres biens des terroristes, de ceux qui financent le terrorisme et des organisations terroristes, conformément aux deux résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001):
  - a) ***Pouvoir de geler les fonds ou autres biens de personnes visées, de les débloquer et d'interdire les transactions sur lesdits fonds ou biens.*** Les pays devraient interdire par des mesures exécutoires, le transfert, la conversion, la cession ou le déplacement de fonds ou d'autres biens. Parmi les options offertes pour l'habilitation à geler ou débloquer les fonds ou autres biens de terroristes, on retiendra :
    - (i) l'habilitation ou la désignation d'une autorité ou d'un tribunal compétent pour prendre, administrer et faire appliquer des mesures de gel ou de déblocage aux termes des mécanismes pertinents, ou
    - (ii) promulguer une loi attribuant la responsabilité du gel des fonds ou autres biens de personnes visées, publiquement identifiées par une autorité ou un tribunal compétent, à la personne ou l'entité détenant lesdits fonds ou autres biens et en la soumettant à des sanctions en cas de non-respect de ladite loi.

Le pouvoir de geler et débloquer les fonds ou autres biens doit aussi s'étendre aux fonds ou autres biens provenant de ou produits par des fonds ou d'autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement, par de tels terroristes, ceux qui financent le terrorisme ou des organisations terroristes.

Quelle que soit l'option retenue, il doit y avoir une autorité compétente clairement identifiable chargée de faire appliquer ces mesures.

Les autorités compétentes veilleront à interdire à leurs ressortissants ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de fournir de quelconques fonds ou autres biens, ressources économiques ou services financiers ou autres, de façon directe ou indirecte, intégralement ou conjointement, au profit de personnes visées, de terroristes, de ceux qui financent le terrorisme, d'organisations terroristes, d'entités détenues ou contrôlées, directement ou indirectement, par de telles personnes ou entités, ainsi qu'au profit de personnes ou d'entités agissant pour le compte ou sur instruction de telles personnes ou entités.

- b) ***Procédures de gel.*** Les pays devraient élaborer et appliquer des procédures permettant de geler les fonds ou autres biens précisés au (c) ci-après et ce, sans délai et sans notification préalable des personnes ou entités concernées. Les personnes ou entités conservant de tels fonds ou autres biens devraient être tenues par la loi de les geler et devraient en outre être passibles de sanctions en cas de non-respect de cette disposition. Tout retard entre la réception officielle de renseignements fournis à l'appui de l'inscription sur une liste de personnes visées et le gel effectif des fonds ou autres biens porte préjudice à l'efficacité de la procédure d'inscription en donnant aux personnes visées le temps permettant de retirer les fonds ou autres biens des comptes et lieux identifiables où ils se trouvaient. En conséquence, ces procédures doivent assurer ; (i) la détermination rapide de l'existence de motifs raisonnables ou d'une base raisonnable permettant d'engager une action dans le cadre d'un mécanisme de gel, puis (ii) le gel des fonds ou autres biens sans délai dès lors que l'existence de tels motifs ou d'une telle base a été établie. Les pays devraient se doter de systèmes efficaces et efficients pour faire connaître au secteur financier les initiatives prises dans le cadre de leurs mécanismes de gel immédiatement après les avoir prises. De même, elles devraient donner des indications claires, en particulier aux institutions financières et autres personnes ou entités susceptibles de conserver des fonds ou autres biens visés, sur les mesures à prendre obligatoirement dans le cadre des mécanismes de gel.
- c) ***Fonds ou autres biens à geler ou, le cas échéant, à saisir.*** Aux termes de la Recommandation spéciale III, les fonds ou autres biens à geler comprennent ceux qui sont soumis à une procédure de gel aux termes des résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001). Ces fonds ou autres biens comprennent normalement aussi ceux qui sont possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par des personnes visées. Conformément à leurs obligations aux termes de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999 (la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme), les pays devraient être en mesure de geler, ou, le cas échéant, de saisir les éventuels fonds ou autres biens qu'ils identifient, détectent et vérifient conformément aux principes juridiques applicables, comme étant des fonds ou autres biens utilisés par, attribués à ou mis à la disposition de terroristes, de ceux qui financent le terrorisme ou d'organisations terroristes. Aux termes de la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme, le gel ou la saisie peut être réalisée dans le contexte d'une enquête criminelle ou d'une procédure pénale. Les mesures de gel aux termes de la Recommandation spéciale III seront prises sans préjudice des droits de tiers agissant de bonne foi.
- d) ***Procédures de retrait de listes de personnes visées et de déblocage des fonds ou autres biens.*** Les pays devraient élaborer et appliquer des procédures portées à la connaissance du public, permettant d'examiner des demandes de retrait de listes de personnes visées sous réserve du respect de certains critères conformes aux engagements internationaux et aux principes juridiques applicables, ainsi que pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou d'entités retirées des listes de personnes visées. Pour les personnes et entités visées par la résolution S/RES/1267(1999), ces procédures et

critères doivent être conformes aux procédures adoptées par le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban dans le cadre de la résolution S/RES/1267(1999).

- e) **Déblocage sur vérification de l'identité.** En ce qui concerne les personnes ou entités portant le même nom que des personnes visées ou un nom semblable qui auraient été affectées par inadvertance par un mécanisme de gel, les pays devraient élaborer et appliquer des procédures portées à la connaissance du public permettant de débloquent dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de ces personnes ou entités, après avoir vérifié que la personne ou l'entité concernée n'est pas une personne visée.
- f) **Ouverture de l'accès à des fonds ou autres biens gelés dans certaines circonstances.** Lorsque des pays ont constaté que des fonds ou autres biens, par ailleurs soumis à un gel conformément aux obligations prévues par la résolution S/RES/1267(1999), sont nécessaires pour couvrir des dépenses de base, pour le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunération de services, ou pour des dépenses extraordinaires,<sup>7</sup> les pays devraient autoriser l'accès à ces fonds ou autres biens conformément aux procédures prévues dans la résolution S/RES/1452(2002) et sous réserve de l'approbation du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban. Pour les mêmes motifs, les pays sont invités à autoriser l'accès aux fonds ou autres biens, si des mesures de gel sont appliquées aux termes de la résolution S/RES/1373(2001).
- g) **Recours.** Les pays devraient se doter d'un mécanisme permettant à une personne ou une entité qui fait l'objet d'un mécanisme de gel lié au financement du terrorisme de contester cette mesure en vue de sa révision par une autorité ou un tribunal compétent.
- h) **Sanctions.** Les pays devraient adopter des mesures appropriées pour assurer un suivi efficace du respect des lois, règles ou réglementations pertinentes régissant les mécanismes de gel par les institutions financières et autres personnes ou entités susceptibles de conserver des fonds ou autres biens, conformément aux indications données plus haut au paragraphe 8(c). Le non-respect de ces lois, règles ou réglementations doit être passible de sanctions civiles, administratives ou pénales.

### Saisie et confiscation

9. Conformément à la Recommandation 3 du GAFI, les pays devraient adopter des mesures similaires à celles indiquées à l'article V de la Convention des Nations Unies de 1988 sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes, aux articles 12 à 14 de la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et à l'article 8 de la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme, afin d'habiliter leurs autorités ou tribunaux compétents à saisir et confisquer les fonds ou autres biens de terroristes.

---

<sup>7</sup> Voir l'article 1 de la résolution S/RES/1452(2002) pour les catégories spécifiques de dépenses couvertes.