

NOTE INTERPRÉTATIVE DE LA RECOMMANDATION 6 (SANCTIONS FINANCIÈRES CIBLÉES EN MATIÈRE DE TERRORISME ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME)

A. OBJECTIF

1. La recommandation 6 oblige chaque pays à mettre en œuvre des sanctions financières ciblées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui imposent aux pays de geler sans délai les fonds et autres biens et de s'assurer qu'aucun fonds ou autre bien n'est mis à la disposition ou au profit de : (i) toute personne ou entité désignée par le Conseil de sécurité des Nations Unies (le Conseil de sécurité) au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, conformément à la résolution du Conseil de sécurité 1267 (1999) et à ses résolutions subséquentes² ; ou (ii) toute personne³ ou entité désignée par ce pays conformément à la résolution du Conseil de sécurité 1373 (2001).
2. Il convient de souligner qu'aucune des obligations de la recommandation 6 n'a vocation à se substituer à d'autres mesures ou obligations déjà en place pour le traitement de ces fonds et autres biens dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales, civiles ou administratives conformément à la recommandation 4 (Confiscation et mesures provisoires)⁴. Les mesures prévues par la recommandation 6 peuvent compléter des procédures pénales contre une personne ou entité désignée et être adoptées par une autorité compétente ou un tribunal, mais ne dépendent pas de l'existence de telles procédures. La recommandation 6 se concentre plutôt sur les mesures préventives qui sont nécessaires et spécifiques pour arrêter le flux de fonds et autres biens vers des groupes terroristes et l'utilisation de fonds et autres biens par des groupes terroristes. Pour établir les limites d'un régime efficace de lutte contre le financement du terrorisme ou favoriser un large soutien en sa faveur, les pays doivent également respecter les droits de l'Homme et l'Etat de droit, et reconnaître les droits des tiers innocents.

² La recommandation 6 s'applique à toutes les résolutions, en vigueur ou futures, qui succèdent à la résolution 1267 (1999) et à toute résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies à venir qui imposera des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme. En février 2012, date de publication de la présente note interprétative, les résolutions qui succèdent à la résolution 1267 (1999) sont les résolutions 1333 (2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011) et 1989 (2011).

³ Personne physique ou morale.

⁴ Sur la base des obligations établies par exemple dans la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) (Convention de Vienne)* et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) (la Convention de Palerme)*, qui prévoient des obligations en matière de gel, de saisie et de confiscation dans le cadre de la lutte contre le crime transnational. En outre, la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) (la Convention sur le financement du terrorisme)* prévoit des obligations en matière de gel, de saisie et de confiscation dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Ces obligations sont distinctes de celles qui sont prévues par la recommandation 6 et les résolutions du Conseil de sécurité relatives au financement du terrorisme.

B. IDENTIFICATION ET DÉSIGNATION DES PERSONNES ET ENTITÉS FINANÇANT OU SOUTENANT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

3. Aux fins de la résolution 1267 (1999) et de ses résolutions subséquentes, les désignations relatives à Al-Qaïda sont réalisées par le Comité 1267 et celles qui sont relatives aux Taliban et aux menaces associées pour l'Afghanistan sont effectuées par le Comité 1988, ces deux Comités agissant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En ce qui concerne la résolution 1373 (2001), les désignations sont réalisées, au niveau national ou supranational, par un ou des pays agissant de leur propre initiative ou à la demande d'un autre pays, dès lors que le pays récipiendaire a l'assurance, en vertu de ses principes juridiques pertinents, qu'une demande de désignation est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de suspecter ou de penser que la personne ou entité dont la désignation est proposée remplit les critères de désignation de la résolution 1373 (2001), tels qu'énoncés dans la section E.
4. Les pays doivent avoir le pouvoir de, et disposer de procédures ou de mécanismes efficaces pour identifier et proposer la désignation de personnes et entités visées par la résolution 1267 (1999) et ses résolutions subséquentes conformément aux obligations établies dans ces résolutions du Conseil de sécurité⁵. Ce pouvoir et des procédures ou mécanismes sont indispensables pour proposer la désignation de personnes et d'entités au Conseil de sécurité conformément aux programmes fondés sur les listes du Conseil de sécurité, en vertu desdites résolutions du Conseil de sécurité. Les pays doivent également avoir le pouvoir de, et disposer de procédures ou de mécanismes efficaces pour identifier et proposer la désignation de personnes et entités au titre de la résolution 1373 (2001) et conformément aux obligations établies dans cette résolution du Conseil de sécurité. Ce pouvoir et des procédures ou mécanismes sont indispensables pour identifier les personnes et entités qui remplissent les critères de la résolution 1373 (2001) décrits dans la section E. Un régime visant à mettre en œuvre la résolution 1267 (1999) et ses résolutions subséquentes et la résolution 1373 (2001) devrait nécessairement inclure les éléments suivants :
 - (a) Les pays devraient attribuer à une autorité compétente ou un tribunal la responsabilité de :
 - (i) proposer au Comité 1267 la désignation, le cas échéant, de personnes ou entités remplissant les critères spécifiques de désignation de la résolution du Conseil de sécurité 1989 (2011) relative à Al-Qaïda et des résolutions s'y rapportant, si cette autorité en prend la décision et estime disposer de suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la décision selon laquelle ces critères de désignation sont remplis ;
 - (ii) proposer au Comité 1988 la désignation, le cas échéant, de personnes ou d'entités remplissant les critères spécifiques de désignation de la résolution du Conseil de sécurité 1988 (2011) relative aux Taliban et aux personnes et entités

⁵ Les résolutions du Conseil de sécurité applicables n'obligent pas des états à identifier des personnes ou entités et à les soumettre aux Comités des Nations Unies compétents, mais à avoir le pouvoir de le faire et à disposer de procédures ou de mécanismes efficaces à cet égard.

associées aux Taliban en ce qu'elles constituent une menace pour la paix, la stabilité et la sécurité de l'Afghanistan et des résolutions s'y rapportant, si cette autorité en prend la décision et estime disposer de suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la décision selon laquelle ces critères de désignation sont remplis ;

- (iii) désigner les personnes ou entités remplissant les critères spécifiques de désignation de la résolution 1373 (2001), de la propre initiative du pays ou, après avoir examiné la demande d'un autre pays et donné effet à celle-ci, dès lors que le pays récipiendaire a l'assurance, en vertu de ses principes juridiques pertinents, que la demande de désignation est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de suspecter ou de penser que la personne ou entité dont la désignation est proposée remplit les critères de désignation de la résolution 1373(2001), tels qu'énoncés dans la section E.
- (b) Les pays devraient disposer d'un ou de plusieurs mécanismes d'identification des cibles des désignations sur la base des critères de désignation de la résolution 1988 (2011) et la résolution 1989 (2011) et des résolutions s'y rapportant et de la résolution 1373 (2001) (voir la section E pour les critères de désignation spécifiques des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes). Cela implique d'avoir le pouvoir et de disposer de procédures ou de mécanismes efficaces pour étudier et, le cas échéant, donner effet aux actions engagées par d'autres pays dans le cadre de leurs mécanismes de gel conformément à la résolution 1373 (2001). Pour assurer une coopération efficace entre les pays, ils devraient s'assurer que, lorsqu'ils reçoivent une demande, ils déterminent promptement s'ils ont l'assurance, conformément aux principes nationaux et supranationaux applicables, que cette demande est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de suspecter ou de penser que la personne ou entité dont la désignation est proposée remplit les critères de désignation de la résolution 1373 (2011), tels qu'énoncés dans la section E.
- (c) La ou les autorités compétentes devraient avoir les pouvoirs de, et des procédures ou des mécanismes appropriés pour recueillir ou solliciter le plus d'informations possible auprès de toutes les sources pertinentes afin d'identifier, sur le fondement de motifs raisonnables, les personnes et entités qui remplissent les critères de désignation des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes, et d'identifier les personnes et entités pour lesquelles il existe une base raisonnable de suspecter ou de penser qu'elles remplissent ces critères.
- (d) Lorsqu'ils décident s'il convient de faire ou non une désignation ou une proposition de désignation, les pays devraient appliquer des critères de preuve relevant des « motifs raisonnables » ou de la « base raisonnable ». Pour les désignations au titre de la résolution 1373 (2001), l'autorité compétente de chaque pays applique la norme juridique de son propre système juridique en ce qui concerne le type et le niveau de preuve exigé pour déterminer l'existence de « motifs raisonnables » ou d'une « base raisonnable » pour désigner une personne ou une entité et engager une action dans le cadre du mécanisme de gel. Cela doit être le cas, que la désignation proposée soit

présentée à l'initiative du pays concerné ou à la demande d'un autre pays. Ces désignations et propositions de désignation ne devraient pas être subordonnées à l'existence d'une procédure pénale.

- (e) Lorsqu'ils proposent des noms au Comité 1267 en vue de leur inscription sur la Liste des sanctions Al-Qaïda, conformément à la résolution 1267 (1999) et à ses résolutions subséquentes, les pays devraient :
 - (i) suivre les procédures et modèles d'inscription sur les listes adoptés par le Comité 1267 ;
 - (ii) fournir autant d'informations pertinentes que possible sur le nom proposé et, en particulier, des informations d'identification suffisantes pour permettre l'identification précise et positive des personnes, groupes, entreprises et entités, ainsi que, dans la mesure possible, les informations requises par Interpol pour émettre un avis spécial ;
 - (iii) remettre un exposé des motifs contenant autant d'informations que possible sur les raisons de l'inscription, y compris des informations spécifiques venant étayer la décision selon laquelle la personne ou l'entité remplit les critères pertinents de désignation (voir la section E pour les critères de désignation spécifiques des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes), la nature des informations, les informations et documents justificatifs pouvant être fournis et les informations sur toute relation entre la personne ou entité dont l'inscription est proposée et toute personne ou entité déjà listée. Cet exposé de motifs devrait pouvoir être communiqué au Comité 1267 sur demande, à l'exception des éléments jugés confidentiels par l'État membre ;
 - (iv) préciser si leur statut d'État désignant peut être rendu public.
- (f) Lorsqu'ils proposent des noms au Comité 1988 en vue de leur inscription sur la Liste des sanctions des Taliban, conformément à la résolution 1988 (2011) et à ses résolutions subséquentes, les pays devraient :
 - (i) suivre les procédures d'inscription sur les listes adoptées par le Comité 1988 ;
 - (ii) fournir autant d'informations pertinentes que possible sur le nom proposé et, en particulier, des informations d'identification suffisantes pour permettre l'identification précise et positive des personnes, groupes, entreprises et entités, ainsi que, dans la mesure possible, les informations requises par Interpol pour émettre un avis spécial ;
 - (iii) remettre un exposé des motifs contenant autant d'informations que possible sur les raisons de l'inscription, y compris des informations spécifiques venant étayer la décision selon laquelle la personne ou l'entité remplit les critères pertinents de désignation (voir la section E pour les critères de désignation spécifiques des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes), la nature des informations, les informations et documents justificatifs pouvant être fournis et les informations sur toute relation entre la personne ou entité dont l'inscription est proposée et

toute personne ou entité déjà listée. Cet exposé de motifs devrait pouvoir être communiqué au Comité 1988 sur demande, à l'exception des éléments jugés confidentiels par l'État membre ;

- (g) Lorsqu'il est demandé à un autre pays de donner effet à des actions engagées dans le cadre des mécanismes de gel mis en place conformément à la résolution 1373 (2001), le pays ayant engagé l'action devrait fournir toutes les informations pertinentes sur le nom proposé et, en particulier, des informations d'identification suffisantes pour permettre l'identification précise et positive des personnes et entités et des informations spécifiques venant étayer la décision selon laquelle la personne ou l'entité remplit les critères de désignation pertinents (voir la section E pour les critères de désignation spécifiques des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes).
- (h) Les pays devraient disposer de procédures leur permettant d'intervenir *ex parte* à l'encontre d'une personne ou entité ayant été identifiée et dont la désignation, ou proposition de désignation, est examinée.

C. IDENTIFICATION ET DÉSIGNATION DES PERSONNES ET ENTITÉS FINANÇANT OU SOUTENANT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

5. Les pays ont l'obligation de mettre en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées à l'encontre des personnes et entités désignées par le Comité 1267 et le Comité 1988 (dans le cas de la résolution 1267 (1999) et de ses résolutions subséquentes), lorsque ces comités agissent dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Pour la résolution 1373 (2001), l'obligation imposée aux pays de prendre des mesures de gel et d'interdire, sans délai, les opérations sur les fonds et autres biens des personnes ou entités désignées est déclenchée par une désignation au niveau national ou supranational, présentée soit de la propre initiative du pays, soit à la demande d'un autre pays, dès lors que le pays récipiendaire a l'assurance, en vertu de ses principes juridiques pertinents, que la désignation demandée est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de suspecter ou de penser que la personne ou entité dont la désignation est proposée remplit les critères de désignation de la résolution 1373 (2001), tels qu'énoncés dans la section E.
6. Les pays devraient avoir l'autorité légale et désigner les autorités nationales compétentes chargées de mettre en œuvre et faire respecter les sanctions financières ciblées conformément aux procédures et normes suivantes :
 - (a) Les pays⁶ devraient obliger toutes les personnes physiques et morales dans le pays à geler, sans délai et sans notification préalable, les fonds et autres biens des personnes et entités désignées. Cette obligation devrait s'étendre à tous les fonds et autres biens possédés ou contrôlés par les personnes et entités désignées, et pas seulement à ceux

⁶ Dans le cas de l'Union européenne (UE), qui est une juridiction supranationale aux fins de la recommandation 6, la législation de l'UE s'applique comme suit. Les biens des personnes ou entités désignées sont gelés par les règlements de l'UE et leurs amendements. Il est possible que les États membres de l'UE doivent prendre des mesures supplémentaires pour mettre en œuvre le gel, et toutes les personnes physiques et morales au sein de l'UE doivent respecter le gel et ne pas mettre les fonds à disposition de personnes et entités désignées.

susceptibles d'être liés à un acte, un complot ou une menace terroristes particuliers ; aux fonds et autres biens possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par les personnes ou les entités désignées ; aux fonds et autres biens provenant de ou générés par les fonds et autres biens possédés ou contrôlés, directement ou indirectement, par les personnes ou les entités désignées ; et aux fonds et autres biens des personnes et entités agissant au nom ou sur instructions des personnes ou entités désignées.

- (b) Les pays devraient interdire à leurs ressortissants et à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques ou services financiers et autres services liés, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement, au profit des personnes ou entités désignées, des entités possédées ou contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes ou entités désignées et des personnes et entités agissant au nom ou sur instructions de personnes ou entités désignées, sauf licence, autorisation ou notification contraire, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité pertinentes (voir la section E ci-dessous).
- (c) Les pays devraient disposer de mécanismes leur permettant de communiquer les désignations au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées dès que ces désignations interviennent et de fournir des instructions claires, en particulier aux institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées, susceptibles de détenir des fonds et autres biens visés, quant à leurs obligations dans le cadre des mécanismes de gel.
- (d) Les pays devraient obliger les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées⁷ à déclarer aux autorités compétentes tous les biens gelés et les mesures prises conformément aux interdictions des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes, y compris les tentatives d'opérations, et devraient s'assurer que ces informations sont effectivement utilisées par les autorités compétentes.
- (e) Les pays devraient adopter des mesures efficaces pour protéger les droits des tiers de bonne foi dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de la recommandation 6.

D. RETRAIT DES LISTES, DÉGEL ET ACCÈS AUX FONDS ET AUTRES BIENS GELÉS

- 7. Les pays devraient développer et mettre en œuvre des procédures connues du public relatives aux demandes, adressées au Conseil de sécurité, de retrait des listes des personnes et entités désignées dans le cadre de la résolution 1267 (1999) et de ses résolutions subséquentes, qui, de l'avis du pays, ne remplissent pas ou plus les critères de désignation. Dès que le Comité 1267 ou le Comité 1988 radie une personne ou entité de la liste, l'obligation de gel cesse d'exister. Dans le cas de demandes de retrait des listes liées à Al-Qaïda, les procédures et critères devraient respecter les procédures adoptées par le Comité 1267 au titre des résolutions du Conseil de sécurité 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989

⁷ Les résolutions du Conseil de sécurité s'appliquent à toutes les personnes physiques et morales dans le pays.

(2011) et de leurs résolutions subséquentes. Dans le cas de demandes de retrait des listes liées aux Taliban et aux menaces connexes pour la paix, la sécurité et la stabilité de l'Afghanistan, les procédures et critères devraient respecter les procédures adoptées par le Comité 1988 au titre des résolutions 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011) et de leurs résolutions subséquentes.

8. En ce qui concerne les personnes et entités désignées au titre de la résolution 1373 (2001), les pays devraient disposer des pouvoirs de et de procédures ou mécanismes appropriés pour retirer des listes et dégeler les fonds et autres biens des personnes et entités qui ne remplissent plus les critères de désignation. Les pays devraient également disposer de procédures leur permettant, sur demande, de faire examiner les décisions de désignation par un tribunal ou toute autre autorité compétente indépendante.
9. En ce qui concerne les personnes et entités portant le même nom ou un nom similaire à celui d'une personne ou entité désignée, et qui, par inadvertance, auraient été affectées par un mécanisme de gel (c'est-à-dire dans le cas d'un « faux positif »), les pays devraient élaborer et mettre en œuvre des procédures connues du public permettant de dégeler au moment opportun les fonds et autres biens de ces personnes ou entités, après avoir vérifié que la personne ou l'entité concernée n'est pas une personne ou une entité désignée.
10. Lorsqu'ils ont décidé que des fonds ou autres biens de personnes ou entités désignées par le Conseil de sécurité ou l'un de ses comités des sanctions compétents sont nécessaires pour couvrir des dépenses de base, le paiement de certains types de charges, de frais et de rémunérations de services ou des dépenses extraordinaires, les pays devraient autoriser l'accès à ces fonds et autres biens conformément aux procédures de la résolution du Conseil de sécurité 1452 (2002) et de toute résolution subséquentes. Pour les mêmes motifs, les pays devraient autoriser l'accès aux fonds et autres biens lorsque des mesures de gel sont appliquées aux personnes et entités désignées par un pays ou une juridiction supranationale conformément à la résolution 1373 (2001) et comme l'exige la résolution du Conseil de sécurité 1963 (2010).
11. Les pays devraient prévoir un mécanisme par lequel une personne ou entité désignée peut contester sa désignation en vue de son réexamen par une autorité compétente ou un tribunal. En ce qui concerne les désignations sur la Liste des sanctions Al-Qaïda, les pays devraient informer les personnes et entités désignées que le Bureau du Médiateur des Nations Unies peut recevoir les demandes de retrait des listes conformément à la résolution 1904 (2009).
12. Les pays devraient disposer de mécanismes leur permettant de communiquer les décisions de retrait des listes et de dégel au secteur financier et aux entreprises et professions non financières désignées dès que ces décisions interviennent, et de fournir des instructions appropriées, en particulier aux institutions financières et autres personnes et entités, y compris les entreprises et professions non financières désignées, susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés, quant à leurs obligations concernant les actions de retrait des listes et de dégel.

E. CRITÈRES DE DÉSIGNATION DES NATIONS UNIES

13. Les critères de désignation précisés par les résolutions du Conseil de sécurité pertinentes sont les suivants :

(a) **Résolutions du Conseil de sécurité 1267 (1999), 1989 (2011) et leurs résolutions subséquentes⁸ :**

- (i) toute personne ou entité participant au financement, à la planification, à la facilitation, à la préparation ou à la perpétration d'actes ou d'activités réalisés par, conjointement avec, sous le nom de, pour le compte de, en soutien à ; fournissant, vendant ou transférant des armes et du matériel associé à ; recrutant pour ; ou soutenant de toute autre façon les actes ou activités d'Al-Qaïda ou toute cellule, tout membre, tout groupe dissident ou tout dérivé d'Al-Qaïda⁹ ;
- (ii) toute entreprise possédée ou contrôlée, directement ou indirectement, par toute personne ou entité désignée au titre du point 13(a)(i) ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leur instruction.

(b) **Résolutions du Conseil de sécurité 1267 (1999), 1988 (2011) et leurs résolutions subséquentes :**

- (i) toute personne ou entité participant au financement, à la planification, à la facilitation, à la préparation ou à la perpétration d'actes ou d'activités par, conjointement avec, sous le nom de, pour le compte de, en soutien à ; fournissant, vendant ou transférant des armes et du matériel associé à ; recrutant pour ; ou soutenant de toute autre façon les actes ou activités des personnes désignées ou des autres personnes, groupes, entreprises ou entités associées aux Taliban en ce qu'ils constituent une menace pour la paix, la stabilité et la sécurité de l'Afghanistan ;
- (ii) toute entreprise possédée ou contrôlée, directement ou indirectement, par toute personne ou entité désignée au titre du point 13(b)(i) ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leur instruction.

(c) **Résolution du Conseil de sécurité 1373 (2001) :**

- (i) toute personne ou entité qui commet ou tente de commettre des actes terroristes ou qui participe ou facilite la perpétration d'actes terroristes ;
- (ii) toute entité possédée ou contrôlée, directement ou indirectement, par toute personne ou entité désignée au titre du point 13(c)(i) ;

⁸ La recommandation 6 s'applique à toutes les résolutions, en vigueur et futures, qui succèdent à la résolution 1267 (1999). À la date de publication de la présente note interprétative (février 2012), les résolutions qui succèdent à la résolution 1267 (1999) sont les résolutions 1333 (2000), 1367 (2001), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011) et 1989 (2011).

⁹ L'OP2 de la résolution 1617 (2005) définit les critères liés à l'expression « associés avec » Al-Qaïda ou Oussama ben Laden.

- (iii) toute personne ou entité agissant au nom ou sur instruction de toute personne ou entité désignée au titre du point 13(c)(i).