



**REPRÉSENTATION PERMANENTE  
DE LA FRANCE AUPRÈS DE  
L'OFFICE DES NATIONS UNIES  
À GENÈVE ET DES  
ORGANISATIONS INTERNATIONALES  
EN SUISSE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

LF/cda/2023-0555190

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse du Gouvernement français à la communication conjointe des procédures spéciales n° AL FRA 15/2023.

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 29 décembre 2023

**Haut-Commissariat aux droits de l'Homme**  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10

**Réponse du Gouvernement français à la communication conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ; du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association ; de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; du rapporteur spécial sur le droit à la vie privée et du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction**

1. Par une communication en date du 31 octobre 2023, les titulaires de mandats des procédures spéciales du Haut-Commissariat des Nations Unies (« HCDH ») aux droits de l'Homme en question ont transmis au Gouvernement français une communication conjointe. Les rapporteurs pourront trouver sa réponse aux questions posées ci-après.

**Sur le premier point :**

*« 1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées ».*

2. Les informations que nous souhaitons apporter aux rapporteurs, sur la base des éléments réunis, sont mentionnées en réponse aux questions qui suivent.

*«2. Veuillez confirmer si l'ADM figure sur la liste du Gouvernement de votre Excellence comme une organisation ayant des liens avec le financement du terrorisme. Nous vous prions également de fournir des informations détaillées concernant les motifs et les preuves de son inscription sur la liste désignée. Veuillez indiquer si et quand l'ADM a été informée de cette inscription».*

3. La France, conformément à ses engagements internationaux de lutter contre le terrorisme et son financement (notamment la résolution du Conseil de sécurité 1373/2001), s'est dotée d'un dispositif national de gel des avoirs à but antiterroriste.
4. Celui-ci est encadré par les articles L.562-1 et suivants du Code monétaire et financier. Ces dispositions donnent aux ministres chargés de l'économie et de l'intérieur la capacité de décider conjointement, pour une durée de 6 mois renouvelable, le gel des fonds et ressources économiques de personnes qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent.
5. La mise en œuvre de ce dispositif s'effectue strictement à des fins de prévention du terrorisme et dans le respect des droits de l'Homme et l'Etat de droit.
6. Il s'agit en effet d'une mesure de police administrative qui n'est pas subordonnée à l'existence d'une procédure pénale.
7. Toute décision s'appuie sur des faits précis et circonstanciés permettant raisonnablement de suspecter ou de penser que la personne remplit les critères de désignation nationaux tels qu'énoncés ci-dessus.

8. Ces décisions sont assorties de mesures visant à garantir le droit de la défense. Parmi ces mesures, figurent la notification à la personne concernée des motifs de la décision et voies de recours devant le tribunal compétent, ainsi que la publication de listes (d'une part au Journal Officiel de la République française et d'autre part au registre national de gel des avoirs tenu par la Direction générale du Trésor).
9. La France peut confirmer qu'aucune mesure de gel des avoirs à but antiterroriste n'a été adoptée contre l'ADM ou sa présidente en application de ces dispositions.

***«3. Veuillez fournir des informations sur les lois, réglementations et politiques spécifiques en matière de lutte anti-terroriste qui s'appliquent à Wise et à d'autres institutions financières, y compris les contrôles de sécurité et les exigences d'audit requis pour les OBNL et les particuliers ».***

10. Wise Europe S.A. est un établissement de paiement agréé par la Banque nationale de Belgique, de droit belge. Elle exerce des activités en France sous le régime de la libre prestation de service prévu par la réglementation européenne.
11. Par conséquent, Wise est soumise aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et financement du terrorisme prévues par les autorités belges, sur lesquelles la France ne peut fournir des informations.
12. Toutefois, en tant qu'établissement de paiement qui exerce en France au titre du régime de libre prestation de service, Wise est directement soumise aux obligations de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition en vigueur sur le territoire français.
13. Sur ce point, il convient de rappeler, comme il a été indiqué en réponse à la question 2, qu'aucune mesure de gel des avoirs n'a été adoptée contre ADM ou sa présidente.
14. S'agissant d'autres institutions financières de droit français, des obligations sont prévues au Code monétaire et financier, plus précisément au Chapitre Ier relatif aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (articles L.561-1 à L.561-50) et au Chapitre II relatif aux dispositions relatives au gel des avoirs et interdiction de mise à disposition (articles L.562-1 à L.562-15).
15. Ces dispositions prévoient des obligations de vigilance (identification et connaissance actualisée de la relation d'affaires, nature de la relation d'affaires, origine et destination des fonds, etc.) à l'égard de la clientèle prises en fonction de l'évaluation des risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ainsi que des obligations de déclaration et d'information aux autorités compétentes (déclarations de soupçons lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner que les sommes ou opérations proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme).

16. S'agissant du recueil d'information des personnes morales, les éléments d'information à recueillir par tout moyen (par exemple, les statuts) sont en principe l'adresse du siège social, l'objet social, le secteur d'activité ainsi que la situation financière des personnes morales (par exemple : les comptes annuels).
17. Les organismes financiers doivent tenir compte de l'objet social, du secteur d'activité ainsi que de la situation financière du client pour définir le profil de risque de la relation d'affaires.
18. Plus précisément, certaines diligences peuvent être conduites afin de faciliter l'élaboration et la mise en place par les organismes financiers de leur système préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les modalités que celles-ci suivent sont précisées dans les lignes directrices de l'organisme de supervision du secteur bancaire (« ACPR ») sur l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle. Les points suivants peuvent être rappelés :
  - pour une association, les organismes financiers sont susceptibles de recueillir et analyser ses principales ressources telles que les dons, les cotisations, les subventions ou les activités économiques, ses principaux donateurs, la composition du bureau.
  - pour une personne physique (client et bénéficiaire effectif), les organismes financiers sont susceptibles d'être amenés à recueillir, en fonction d'une approche par les risques, des éléments d'information tels que la justification de l'adresse du domicile, des éléments sur l'activité professionnelle exercée et la situation financière s'ils permettent de comprendre les opérations qui seront réalisées, l'origine des fonds à l'entrée en relation d'affaires ou leur destination
19. Ces obligations, ainsi que les lignes directrices, sont publiques.
20. Enfin, il est précisé qu'aucune disposition réglementaire n'impose aux établissements financiers de mettre un terme à une relation d'affaires lorsqu'ils observent des opérations suspectes entrant dans le champ des obligations déclaratives de soupçon précisé précédemment.
21. La seule disposition imposant de ne plus poursuivre la relation d'affaires concerne le cas où l'établissement n'est plus en mesure d'identifier son client ou obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaire (article L.561-8 du code monétaire et financier), avec la condition d'effectuer une déclaration de soupçon à la cellule de renseignement financier.

***«4. Veuillez indiquer comment le Gouvernement de votre Excellence fait des efforts pour atténuer les conséquences involontaires des mesures relatives au financement du terrorisme et prévenir la discrimination et la violation des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux par les acteurs étatiques et privés, notamment en exigeant et en supervisant les évaluations ex ante de l'impact sur les droits humains et la diligence raisonnable en matière de droits humains».***

22. La France prend particulièrement au sérieux les sujets de lutte contre la discrimination et d'inclusion financière, dont certaines causes peuvent être liées à une mauvaise mise en œuvre des réglementations de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.
23. Au niveau multilatéral, la France s'est fortement impliquée dans les travaux lancés par le Groupe d'action financière (« GAFI ») en février 2021. Ces travaux étaient destinés entre autres à étudier et à atténuer les conséquences non souhaitées pouvant découler d'une mise en œuvre incorrecte des normes du GAFI. La première phase de ce travail a consisté en un inventaire préliminaire visant à identifier et à mieux comprendre les conséquences non souhaitées, leur ampleur et leurs causes.
24. Ce projet s'est appuyé sur les travaux existants du GAFI et d'autres parties prenantes, notamment les organismes experts. Il a donné lieu à la publication d'un [synopsis](#)<sup>1</sup>. Cet inventaire préliminaire a été particulièrement utile au GAFI pour envisager diverses solutions. Ainsi, la France s'est impliquée dans le travail de mise à jour du standard relatif aux organismes à but non lucratif (« OBNL ») (recommandation 8 et sa note interprétative) et du guide de bonne pratique relatif à leur bonne mise en œuvre.
25. Au niveau national, plusieurs initiatives importantes peuvent être mentionnées pour lutter contre les phénomènes de *derisking* :

- la France a publié une actualisation de l'analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en début d'année 2023. Cela vise à prendre en compte certaines recommandations du GAFI, de façon à affiner l'analyse des risques pour mieux orienter l'activité des pouvoirs publics, des professionnels assujettis à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (« LCB-FT ») et de leurs autorités de contrôle et de supervision.

Ainsi, l'analyse des risques relative au secteur des organismes à but non lucratif fait l'objet d'un chapitre dédié mettant en avant les menaces et vulnérabilité du secteur et les mesures d'atténuation en place. Ce chapitre a fait l'objet d'une consultation publique auprès de plus de 20 000 OBNL. Cette analyse est publique.

- La procédure de « Droit au Compte » prévue par l'article L.321-1 du code monétaire et financier permet à toute personne physique ou morale pouvant justifier d'un refus d'ouverture de compte par une banque de droit français d'exercer son droit au compte auprès de la Banque de France.

Celle-ci désignera un établissement bancaire tenu d'ouvrir un compte bancaire à cette personne pour bénéficier de services bancaires de base. Nous relevons que le rapport transmis ne fait pas état des démarches éventuelles pour bénéficier de cette procédure.

---

<sup>1</sup><https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf>

- des actions de sensibilisation sont régulièrement menées auprès du secteur bancaire pour rappeler que le but des dispositifs de conformité et de vigilance que les établissements financiers doivent respecter est de suivre finement la situation et les transactions des clients les plus risqués, tout en informant les autorités de leurs éventuelles incohérences. Ces dispositifs n'emportent nullement l'obligation et encore moins l'incitation à rejeter ces clients en dehors des circuits financiers.

- enfin, des groupes de travail regroupant l'Etat, les banques et les représentants des organisations touchées par ces pratiques ont été créés pour échanger sur certaines difficultés d'accès aux services financiers par certaines catégories de personnes, dont les ONG exerçant des activités humanitaires dans des zones sensibles ou encore les acteurs du culte.

**«5. Veuillez indiquer si le Gouvernement de votre Excellence a partagé avec Wise et d'autres institutions financières opérant en France des renseignements concernant les allégations selon lesquelles ADM et/ou Mme Zine étaient soupçonnés de financer le terrorisme ».**

26. La France souhaite apporter des clarifications de nature générale sur le cadre d'échange prévu par la loi entre la cellule de renseignement financier et les institutions financières, défini aux articles L.561-15 et L.561-15-1 du code monétaire et financier.

27. Deux prérogatives sont présentées ci-dessous :

- l'exercice d'un « droit de communication » auprès des professionnels impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prévu par l'article L.561-25 du code monétaire et financier. Dans le but de reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne ayant fait l'objet d'un signalement, Tracfin peut demander la communication de pièces utiles (documents d'identification, relevés de compte, factures, etc.) à son enquête ;

- la diffusion d'un « appel à vigilance » prévu par l'article L.561-26 du code monétaire et financier. La cellule de renseignement financier peut, pour une durée maximale de six mois renouvelables, désigner aux professionnels assujettis à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme des opérations ou des personnes qui présentent un risque important de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

28. Par ailleurs, il est précisé que Wise Europe SA étant une entité de droit belge, elle exerce en France via le régime de libre prestation de service (cf. question 3). A ce titre, elle n'est pas assujettie aux obligations de LCB-FT en France et ne peut être destinataire direct d'appel à vigilance ou de droit de communication de la part de la cellule de renseignement financier française. Les échanges internationaux passent entre la CRF belge et la CRF française. Ainsi, un éventuel échange n'aurait pu être réalisé que par l'intermédiaire des autorités belges dans le cadre de la coopération entre cellules de

renseignement financier, régie par les articles L.561-29 et L.561-29-1 du code monétaire et financier qui définissent les capacités d'échanges de la CRF française avec ses homologues étrangers.

29. L'ensemble de ces échanges d'information est soumis à une stricte obligation de confidentialité entre les parties, sous peine d'une amende.
30. Le Gouvernement français ne peut pas répondre à une question portant sur un cas individuel qui relève du secret de la défense nationale.
31. S'il n'est pas permis de transmettre des informations détaillées sur des cas individuels, nous souhaitons porter à la connaissance des procédures spéciales qu'environ 17 000 droits de communication sont adressés par Tracfin au secteur financier chaque année pour recueillir des informations utiles à ses enquêtes sur l'ensemble des missions du service (lutte contre la fraude, lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme...).
32. Enfin, en droit français, la décision de fermer un compte est la seule décision de l'établissement bancaire, dans le cadre de sa relation contractuelle avec son client ou, comme précisé à la question 3, lorsque l'établissement n'est plus en mesure de satisfaire à l'obligation de connaissance du client (article L.561-8 du code monétaire et financier). La cellule de renseignement financier ne dispose pas de prérogative de demander à des établissements bancaires de fermer des comptes.

***«6. Veuillez fournir des informations détaillées sur les recours judiciaires et non judiciaires de ADM, Mme Zine et d'autres OBNL, personnes défenseuses des droits humains et affectées par des mesures prétendument illégales d'élimination des risques, d'inscription sur la liste et d'autres mesures administratives sur la base du financement du terrorisme, y compris celles mises en œuvre par les institutions financières opérant dans votre juridiction ».***

33. Les informations réunies dans le délai imparti n'indiquent pas, à notre connaissance, qu'un recours non judiciaire aurait été introduit, notamment en l'absence de mesure administrative française visant cette association ou sa présidente. De même, nous n'avons pas connaissance de recours qui auraient introduits devant le juge judiciaire.
34. Dans l'hypothèse où des personnes affectées par des mesures prétendument illégales d'élimination des risques seraient victimes de discrimination, les associations listées à l'article L. 77-10-4 du code de justice administrative auraient la possibilité d'exercer une action de groupe.
35. Cette action peut être engagée si l'administration a manqué à ses obligations et/ou pour que sa responsabilité soit engagée si elle a causé un dommage. Elle permet alors d'être indemnisé du préjudice subi. Cette procédure ne peut être engagée qu'après mise en demeure non suivie d'effet pendant 4 mois de faire cesser le manquement pour lequel l'action de groupe est envisagée.