

**Valérie LADEGAILLERIE**

**LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT  
DU TERRORISME INTERNATIONAL**

*Notes de conférence*

*Diffusion*

*Ladegaillerie*

© Valérie LADEGAILLERIE  
ISBN 979-10-96025-82-4

© Cette œuvre est protégée par le Code de la propriété intellectuelle selon la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1992.  
Manuscrit déposé pour protection juridique. Coquilles non corrigées.  
Citations autorisées avec la mention de l'auteur et <http://valerie-ladegaillerie.e-monsite.com>

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

- **LE FINANCEMENT DU TERRORISME INTERNATIONAL**  
LES ACTEURS  
LES SOURCES
  
- **LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME INTERNATIONAL**  
LE CADRE INSTITUTIONNEL  
LES MODALITES

Ladegaillerie

## INTRODUCTION

Depuis les événements du 11 septembre 2001, le financement du terrorisme international interpelle même si elle se pose déjà depuis la fin des années 1990 dans le contexte économique de la libéralisation des capitaux et par l'adoption de mesures d'observation relativement à certains groupes terroristes identifiés ou par l'adoption d'instruments internationaux à l'instar de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies – résolution 54/109 du 9 décembre 1999, entrée en vigueur le 10 avril 2002.

Ce n'est certes pas un phénomène nouveau mais l'on note que l'efficacité des terroristes dépend des ressources financières dont ils disposent – voir le Préambule de la Convention de 1999 -

*« le nombre et la gravité des actes de terrorisme international sont fonction des ressources financières que les terroristes peuvent obtenir ».*

A observer que des groupements font depuis longtemps l'objet d'observation et de sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'exemple de la résolution 1267 de 1999 du 15 octobre 1999 -

*« Condamnant avec force le fait que des terroristes continuent d'être accueillis et entraînés, et que des actes de terrorisme soient préparés, en territoire afghan, en particulier dans les zones tenues par les Taliban, et réaffirmant sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Déplorant que les Taliban continuent de donner refuge à Oussama ben Laden et de lui permettre, ainsi qu'à ses associés, de diriger un réseau de camps d'entraînement de terroristes à partir du territoire tenu par eux et de se servir de l'Afghanistan comme base pour mener des opérations terroristes internationales... b) Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires... »...*

Dans le même esprit, voir le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil du 6 mars 2001 interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (CE) n° 337/2000.

A noter que le terrorisme international est de nature politique entendu que l'action terroriste a pour objectif de rendre publique une cause et de revendiquer une légitimité.

Pour aborder le terrorisme, il est nécessaire d'étudier les modalités de son financement par une identification des acteurs et des circuits et d'étudier des modalités institutionnelles et substantielles de la lutte contre ce financement.

Ladegaillerie

## ● LE FINANCEMENT DU TERRORISME INTERNATIONAL

La problématique du financement du terrorisme international est fondamentale pour lutter contre le terrorisme international.

### LES ACTEURS

Le financement du terrorisme international est le fait des Etats et de groupements privés.

#### Les Etats -

Le rôle des Etats dans le financement du terrorisme international correspond à une réalité.

- . un Etat peut être directement l'auteur d'un acte terroriste
- . un Etat peut donner refuge à des individus ou groupements terroristes
- . le territoire d'un Etat peut être utilisé pour lancer une opération de terrorisme sans que ce dernier contrôle les actes en question

Résolution 49/60 du 17 février 1995 de l'Assemblée générale de l'ONU :

*« Les Etats doivent également remplir les obligations que leur imposent la Charte des Nations Unies et d'autres dispositions du droit international dans la lutte contre le terrorisme et sont instamment priés de prendre des mesures efficaces et résolues, conformément aux dispositions applicables du droit international et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, pour éliminer rapidement et définitivement le terrorisme international, et en particulier : a) De s'abstenir d'organiser, de fomenter, de faciliter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités terroristes et de prendre les mesures pratiques voulues pour que leur territoire ne serve pas à des installations ou à des camps d'entraînement de terroristes, ni à la préparation ou à l'organisation d'actes terroristes à l'encontre d'autres Etats ou de leurs ressortissants ».*

Résolution 1269 du 19 octobre 1999 du Conseil de sécurité – Le Conseil affirme que *« l'élimination des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels sont impliqués des Etats, constitue une contribution essentielle au maintien de la paix et de la sécurité internationales ».*

Relativement à l'Afghanistan, les condamnations de la communauté internationale frappent le régime des Taliban plutôt que l'État afghan en tant que tel. Ex : le préambule de la résolution 1333 du 19 décembre 2000 du Conseil de sécurité : *« Condamnant avec force le fait que des terroristes continuent d'être accueillis et entraînés, et que des actes de terrorisme sont préparés dans les zones tenues par la faction afghane dénommée Taliban, qui se désigne également elle-même sous le nom d'Emirat islamique d'Afghanistan (les Taliban), et réaffirmant sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».*

Pour les Etats-Unis, l'identification d'un Etat comme « Etat terroriste » fluctue en fonction des exigences de la politique étrangère américaine. A noter que l'Afghanistan ne faisait pas partie de la liste des Etat-terroristes du Département d'État afin de ne pas reconnaître de fait les Taliban.

Le « terrorisme d'Etat » est un concept qui ne connaît guère de conséquences juridiques internationales entendu que les instruments internationaux visent plutôt les actes commis par des « personnes », ce qui n'empêche nullement les Etats de prendre des mesures préventives ou des sanctions relativement à ces Etats. Il faut convenir que le financement étatique devient moindre remplacé par des groupements privés.

## Les groupements privés -

Le GAFI ie le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux créé par le G-7 en 1989 met en exergue le fait que « *les Etats étant désormais plus réticents à soutenir directement le terrorisme, les groupes terroristes ont dû se tourner vers les activités criminelles pour trouver les fonds nécessaires à leur financement* ».

Le GAFI est un organisme intergouvernemental qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il est donc un organisme décisionnel qui s'efforce de susciter la volonté politique nécessaire pour réformer au plan national les lois et réglementations dans les domaines de sa compétence.

Il normalise et surveille les progrès réalisés par ses membres dans la mise en œuvre des mesures nécessaires, examine les techniques et contre-mesures propres au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et encourage l'adoption et la mise en œuvre des mesures adéquates au niveau mondial.

Relativement aux attentats du 11 septembre 2001, l'identification des groupes soupçonnés ne soulève pas de difficultés, leur existence était connue bien avant les attentats.

Le GAFI identifie les juridictions dont les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont faibles et les publie trois fois l'an. En 2024, il a examiné 133 pays et juridictions et identifié publiquement 108 pays.

Juridictions à haut risque visées par un appel à action : la « *liste noire* » - Elle identifie les pays qui présentent de graves lacunes stratégiques dans la lutte. En octobre :

- la Corée du Nord, l'Iran et le Myanmar

Juridictions soumises à une surveillance renforcée : la « *liste grise* ». Elle identifie les pays qui travaillent activement avec le GAFI, s'étant engagés à résoudre les déficiences stratégiques identifiées dans les délais convenus et soumis à surveillance. En octobre :

- l'Afrique du sud, l'Algérie, l'Angola, la Bulgarie, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Croatie, Haïti, le Kenya, le Liban, le Mali, Monaco, le Mozambique, la Namibie, le Nigéria, les Philippines, la RDC, le Soudan du Sud, la Syrie, la Tanzanie, le Vénézuéla, le Vietnam et le Yémen.

Le FMI (Fonds Monétaire International) s'inquiète également des conséquences du blanchiment des capitaux, du financement du terrorisme et du financement de la prolifération – ie apport de fonds ou prestations de services financiers pour des armes nucléaires, chimiques ou biologiques – ainsi que des délits connexes qui minent le secteur financier et l'économie en général, ces délits étant susceptibles de saper la stabilité des pays et d'affaiblir en conséquence l'ordre public, la gouvernance, l'efficacité de la réglementation, les investissements étrangers et les flux de capitaux internationaux légaux.

Le programme de surveillance du FMI évalue dans quelles mesures les pays respectent les normes internationales de lutte et aide les pays à élaborer des programmes visant à pallier les lacunes constatées. Le FMI analyse l'impact de certaines évolutions, telles que les monnaies virtuelles, les technologies financières, la finance islamique, le coût et les stratégies d'atténuation des effets de la corruption, les flux financiers illicites et le déclin des relations de correspondance bancaire, du point de vue de l'intégrité financière.

## LES SOURCES DE FINANCEMENT

Selon l'étude du GAFI<sup>1</sup>, les sources de financement du terrorisme sont le « *trafic de stupéfiants, extorsion de fonds et enlèvement, vol avec violence, fraude, jeux de hasard, contrebande et trafic de contrefaçons, soutien direct de certains Etats, dons et contributions, vente de publications (légal et illégal), fonds provenant d'activités commerciales légitimes* ».

A noter les sources légitimes et illégitimes.

Résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 16 janvier 1997 demandant aux Etats de : « *prendre des mesures pour prévenir et empêcher, par les moyens internes appropriés, le financement de terroristes ou d'organisations terroristes, qu'il s'effectue soit de manière directe, soit indirectement par l'intermédiaire d'organisations qui ont aussi ou prétendent avoir un but caritatif, culturel ou social, ou qui sont également impliquées dans des activités illégales telles que le trafic illicite d'armes, le trafic de stupéfiants et l'extorsion de fonds, y compris l'exploitation de personnes aux fins de financer des activités terroristes, et en particulier envisager si besoin est, d'adopter une réglementation pour prévenir et empêcher les mouvements de fonds soupçonnés d'être destinés à des fins terroristes, sans entraver en aucune manière la liberté de circulation des capitaux légitimes, et intensifier les échanges d'informations sur les mouvements internationaux de tels fonds* ».

### Les sources illicites de financement -

Les sources illicites proviennent du circuit de la criminalité et l'on note une prédominance du trafic de stupéfiants.

Résolution 1373 du 28 septembre 2001 du Conseil de sécurité qui constate « *les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel* ».

Les fonds illégaux font l'objet de blanchiment en 3 phases -

- introduction des produits obtenus illégalement dans le circuit financier
- empilement ie conversions et déplacements des fonds afin d'éviter que la traçabilité de leur source
- intégration ie réintroduction des fonds dans des activités économiques légales

Le GAFI s'est interrogé sur les techniques utilisées pour le financement du terrorisme international et la criminalité transnationale.

Relativement aux groupes terroristes, « *les mouvements e fonds clandestins en espèces, les dépôts ou les retraits fractionnés sur des comptes bancaires, les achats de diverses catégories d'instruments monétaires, l'utilisation de cartes de crédit ou de débit, et les virements.*

*Il semble que certains formes d'activités bancaires souterraines (ex : le système hawala) jouent « un rôle dans le transfert des fonds à des fins terroristes ».*

Si les techniques sont les mêmes pour le financement du terrorisme que pour la criminalité transnationale, il apparaît que seuls les objectifs diffèrent.

<sup>1</sup> GAFI Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux, 2000-2001, 1<sup>er</sup> février 2001.

**Les sources licites de financement -**

Le financement licite comprend le financement étatique, les dons et contributions volontaires ou tout type de contributions à des organismes à but non lucratif effectifs pour des motifs caritatifs, religieux, culturels, éducatifs, sociaux... De ce financement contribue la zakât ie l'aumône obligatoire versée par le musulman à titre de solidarité.

Les sources financières d'Oussama ben Laden et de Al-Qaida proviennent principalement de transactions légales, d'organisations de charité.

Selon le GAFI, l'existence de sources légales de financement complexifie la situation : « *Lorsque les organisations terroristes obtiennent des soutiens financiers à partir de sources légales, certains facteurs compliquent les opérations de détection et de suivi de ces fonds. Par exemple, les fondations caritatives ou les organismes à but non-lucratif et autres entités légales joueraient éventuellement un rôle important dans le financement de certains groupes terroristes. L'origine apparemment légale de ce financement peut signifier, par exemple, qu'il n'y a guère d'indicateurs susceptibles de mettre en évidence le lien entre une transaction financière individuelle ou une série de transactions et des activités terroristes* ».

Le GAFI : étude afin « *d'examiner de quelle manière les groupes terroristes transfèrent ou dissimulent des fonds pour financer leurs activités. L'un des objectifs de cette étude consistait à voir s'il existait des différences significatives entre les méthodes utilisées par les terroristes et celles utilisées par la criminalité organisée. Les éléments rassemblés par les experts semblent indiquer tout d'abord qu'il y a peu de différences entre les sources de financement des deux groupes : les terroristes se livrent à des activités criminelles pour financer leur opérations à peu près de la même manière que les représentants du crime organisé. Dans les deux cas, les méthodes utilisées pour blanchir les fonds sont quasiment identiques. De la même façon, dans un grand nombre de pays, les actions terroristes, voire l'affiliation à un groupe terroriste, constitue un délit grave. La différence réside dans les contre-mesures éventuellement mises en œuvre par les différentes juridictions. Certains pays ne sont pas en mesure d'invoquer la législation anti-blanchiment pour identifier ou saisir de l'argent supposé appartenir à des terroristes si les fonds ont leur origine dans des contributions volontaires et non dans un acte délictueux* ».

Limite au contrôle de l'Etat : de facto, le contrôle de l'État se limite aux sources de financement illicites.

## ● LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME INTERNATIONAL

De nombreux instruments nationaux et internationaux sont créés pour se faire.

### LE CADRE INSTITUTIONNEL

Les Etats mènent la lutte contre le financement du terrorisme international en coopération, notamment au sein d'organisations intergouvernementales ou internationales.

Cadre national – Chaque Etat doit dans son ordre juridique interne prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le financement du terrorisme.

Organisations régionales – ex : l'Union européenne au sein de laquelle est adoptée la recommandation du Conseil du 9 décembre 1999 sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme

Organisations internationales – ex : l'ONU. Son rôle est fondamental pour créer des instruments internationaux à l'instar de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme international ; l'on note l'intervention des organes de l'ONU (Assemblée générale et Conseil de sécurité) qui adoptent des mesures de recommandation ou de sanction.

L'intervention de l'ONU dans la lutte contre le financement du terrorisme international est complexifiée par le rôle du Conseil de sécurité qui agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et mène une action en cas de menace contre la paix, la rupture de la paix ou en cas d'agression.

Ex – La résolution 1373 du 28 septembre 2001 où le Conseil de sécurité demande aux Etats « *de collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, notamment par une coopération accrue et l'application intégrale des conventions internationales relatives au terrorisme, (et de) compléter la coopération internationale en prenant des mesures supplémentaires pour prévenir et réprimer sur leur territoire, par tous les moyens licites, le financement et la préparation de tout acte de terrorisme* ».

Le recours au Chapitre VII par le Conseil de sécurité relativement à la lutte contre le terrorisme international est justifiée par la menace à la paix et à la sécurité internationales. La résolution relève de ce qui est désigné comme la fonction normative qu'exerce le Conseil de sécurité.

En vertu du Chapitre VII, le Conseil de sécurité « 1. Décide que tous les Etats : a) Préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme ; b) Erigent en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme ; c) Gèlent sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes, et aux personnes et entités qui leur sont associées, ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles ; d) Interdisent à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou

*y participent, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes ».*

Le Conseil de sécurité pour mettre en œuvre des mesures prescrites a mis en place un comité composé de tous les membres du Conseil chargé de suivre l'application de ses résolutions avec l'aide d'experts.

Ex – Le Conseil de sécurité a demandé aux Etats de faire un rapport au Comité dans les 90 jours sur les mesures prises pour donner effet à la résolution 1373.

Outre l'ONU, d'autres organisations internationales intergouvernementales agissent, à l'instar du GAFI qui, depuis octobre 2001, a étendu sa mission au-delà du blanchiment d'argent et combat le financement du terrorisme de manière générale.

Ex – Il a adopté en octobre 2001 huit Recommandations Spéciales en matière de financement du terrorisme – ratification et application des instruments de l'ONU, incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux, gel et confiscation des biens des terroristes, déclaration des transactions suspectes en liaison avec le terrorisme, coopération internationale, virements électroniques... organismes à but non lucratif.

## **LES MODALITES**

La typologie classique oppose mesures de prévention et mesures de répression dans la lutte contre le financement du terrorisme international.

La résolution 1373 du Conseil de sécurité décide que les Etats « *préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme* ».

L'on peut adopter une autre typologie qui détermine les mesures à portée générale visant à établir un cadre juridique d'intervention et les mesures individuelles frappant les auteurs d'actes terroristes.

### **L'adoption de mesures à portée générale -**

Les mesures à portée générale concernent celles que les Etats s'engagent à prendre dans leur ordre juridique interne pour la prévention et pour la répression du financement du terrorisme international.

#### *L'incrimination –*

L'article 2 de la Convention de 1999 consacre l'incrimination et prévoit que « *commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre : a) Un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe ; b) Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armée, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ».

L'infraction peut être constituée en cas de complicité sachant qu'il « *n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction* ».

De facto, les Etats s'engagent à prendre des mesures pour ériger les infractions visées à l'article 2 en infractions pénales au regard de leur droit interne et les punir de peines appropriées. En outre, les Etats peuvent prévoir la responsabilité pénale des personnes physiques, la responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales ayant commis les infractions visées ou des sanctions dissuasives d'ordre pécuniaire.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité décide dans sa résolution 1373 que tous les Etats « *érigent en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme* ».

Les Etats au terme de la Convention pour incriminer le financement du terrorisme international ont compétence territoriale, compétence personnelle qu'elle soit active ou passive ou compétence extra-territoriale.

La compétence territoriale – Aux termes de l'article 7, un Etat peut être compétent lorsque « *l'infraction a été commise sur son territoire* ».

La compétence personnelle -

. compétence personnelle active : Un Etat est compétent lorsque « *l'infraction a été commise par l'un de ses nationaux* » – article 7

. compétence personnelle passive : Un Etat est compétent lorsque « *l'infraction avait pour but, ou a eu pour résultat, la commission d'une infraction (...) contre l'un de ses nationaux* » – article 7

La compétence extra-territoriale – relativement en ce qui concerne les services de l'État à l'étranger.

La Convention permet aussi l'exercice d'une compétence lorsque le but recherché était ou le résultat de l'infraction fut de contraindre l'État lui-même « *à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir* » - article 7

Il existe d'autres compétences, ex : lorsque existe un lien de rattachement territorial comme le cas d'une infraction commise par un apatride ayant sa résidence habituelle sur le territoire d'un Etat, ou sans lien de rattachement autre que la présence de l'auteur présumé de l'infraction sur le territoire de l'État, dans l'hypothèse où cet Etat décide de ne pas extraditer l'individu vers un autre Etat ayant établi sa compétence.

En matière d'extradition, les Etats peuvent en application de la Convention de 1999 adapter leur législation afin de classer les infractions relatives au financement des actes de terrorisme parmi les infractions donnant lieu à extradition – article 11, et de mettre en œuvre la règle *aut dedere aut judicare* – article 10 ; ils peuvent aussi en matière d'entraide judiciaire – article 12 – adapter leur législation afin que le secret bancaire ne puisse être invoqué pour refuser l'entraide et la coopération judiciaire – article 12.

En France – L'acte de financement, direct ou indirect, était incriminé comme un acte de terrorisme par l'article 434-6 du Code pénal bien avant l'adoption de la Convention, aucune adaptation de la législation n'a été nécessaire à l'adoption de la Convention.

En Angleterre – Le Prevention of Terrorism Act de 1989 prévoit l’incrimination du financement du terrorisme et, en 2000, le Terrorism Act étend la portée de ces dispositions qui jusqu’alors s’appliquaient aux actions terroristes irlandaises et à certaines formes de terrorisme international. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la loi du 14 décembre 2001 permet le gel des avoirs des Gouvernements et résidents étrangers dont les actions ont constitué ou pourraient constituer une menace pour l’économie britannique ou pour des nationaux anglais.

En Suisse – La Suisse n’est pas partie à la Convention de 1999 mais intègre dans sa législation interne la poursuite et la répression du financement du terrorisme assurées par l’article 260 ter du Code pénal punissant l’appartenance à une organisation criminelle, l’article 305 bis du Code pénal en matière de blanchiment d’argent et l’article 305 ter du Code pénal relatif au défaut de vigilance en matière d’opérations financières... l’article 260 ter ne punissant par exemple le financement que si l’organisation concernée a recours à des moyens criminels de manière effective.

Aux Etats-Unis – Le Antiterrorism and Effective Death Penalty Act de 1996 modifie la législation relative à l’immunité de juridiction des Etats, le Federal Sovereign Immunities Act afin de permettre les actions civiles en dommages et intérêts à l’encontre de l’État lui-même du fait de ses agents ou représentants étatiques ayant fourni un support matériel ou financier à des groupes terroristes à condition que la victime ou son ayant-droit soit un national américain et que l’État dont relèvent les auteurs soit désigné par le Département d’État comme soutenant le terrorisme international.

*Les règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux -*

La directive européenne 91/308/CEE du 10 juin 1991 est modifiée par la directive européenne de lutte contre le blanchiment du 4 décembre 2001.

Les Etats peuvent mettre en œuvre une obligation internationale résultant d’une convention. La Convention de 1999 prévoit la possibilité pour les Etats parties de prendre des mesures destinées à l’identification, la détection, le gel ou la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées.

En France, le droit s’adapte en matière de blanchiment de capitaux.

Ex – Le secret bancaire a été aménagé avec un dispositif de déclarations de soupçon faite au TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins), cellule de centralisation des renseignements financiers créée en 1990 et placée sous l’autorité du ministre des Finances.

L’article L. 562-2 du Code monétaire et financier qui résulte de la loi du 15 mai 2001 fait obligation aux organismes financiers de déclarer au TRACFIN les opérations inscrites dans leurs livres pouvant procéder du trafic de stupéfiants ou d’activités criminelles organisées ainsi que les opérations portant sur des sommes provenant des mêmes sources.

D’autres mesures ont été adoptées pour mettre en œuvre l’obligation de contrôle des établissements bancaires et financiers, ex : en matière de contrôle de chèques...

Aux Etats-Unis, le Patriot Act adopté le 26 octobre 2001 est une législation remarquable en matière de blanchiment de capitaux. Cette loi a une portée générale, elle vise à renforcer les pouvoirs du gouvernement américain dans des domaines variés, ainsi la sécurité, la surveillance, l’immigration, les enquêtes, les renseignements...

Ex - l'International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act (2001), le titre III de la loi est consacré au blanchiment d'argent et prévoit par ex la faculté pour le gouvernement de prendre des mesures spéciales, des obligations de due diligence à la charge des institutions financières et une coopération internationale sous couvert de laquelle les Etats-Unis cherchent à établir une compétence extra-territoriale pour les agents de renseignements en matière d'opérations financières. Elle renforce également la possibilité pour le Président de prendre des Executive Orders pour la confiscation d'avoirs appartenant à des personnes étrangères impliquées dans des actes terroristes.

### **Les mesures individuelles -**

Les mesures individuelles de lutte contre le financement se font relativement aux circuits du financement.

#### *Le gel et la confiscation des avoirs -*

Le gel des fonds des groupements et entités ou à des individus soupçonnés de terrorisme constitue l'un des axes fondamentaux de la lutte contre le financement du terrorisme. Le GAFI distingue entre le gel et la saisie, la confiscation ou la déchéance des avoirs qui a pour conséquence pour le propriétaire la perte de tout droit sur le bien.

. Résolutions du Conseil de sécurité, notamment les résolutions 1390 de 2002, 1333 de 2000 et 1267 de 1999.

Résolution 1390 de 2002 adoptée le 16 janvier 2002 : le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte « 2. *Décide que tous les Etats doivent prendre les mesures ci-après à l'égard d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés figurant sur la liste établie en application des résolutions 1267 et 1333 qui doit être mise à jour périodiquement par le Comité créé en application du paragraphe 6 de la résolution 1267, ci-après dénommé « le Comité » : a) Bloquer sans délai les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques de ces personnes, groupes, entreprises et entités, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sous leurs ordres, et veiller à ce que ni ces fonds ni d'autres fonds, actifs financiers ou ressources économiques ne soient rendus disponibles, directement ou indirectement, pour les fins qu'ils poursuivent, par leurs citoyens ou par une personne se trouvant sur leur territoire ».*

. Listes mises à jour et publiées par l'ONU en application des résolutions qui contiennent deux listes de personnes et entités appartenant ou associés aux Taliban et à Al-Qaida.

. Règlement CE n°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 et règlement CE n°881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU notamment relativement au gel de fonds.

. Mesures adoptées par les Etats à l'encontre des groupes mis en cause dans les attentats du 11 septembre 2001.

Ex : en Suisse, le Conseil fédéral adopte des ordonnances contre Al-Qaida et les Taliban, notamment l'ordonnance du 7 novembre 2001 qui permet le blocage des avoirs et interdisant de fournir des fonds à toute personne morale et physique figurant sur la liste établie par le Conseil fédéral annexée à l'ordonnance – liste qui correspond à celles des Nations Unies.

En outre, les banquiers ont obligation de déclarer les avoirs bloqués au Secrétariat d'Etat à l'Economie en indiquant le nom du bénéficiaire, l'objet et le montant des avoirs gelés. A noter que 75 comptes bancaires ont pu être dénoncés fin 2002 et 30 millions d'euros bloqués.

Ex : aux Etats-Unis, le Président américain prend des Executive Orders adoptés sur le fondement de la International Emergency Economic Powers Act du 23 janvier 1995. Après les attentats du 11 septembre 2001, le Président adopte l'Executive Order 13224 (Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism) qui permet de limiter les ressources financières d'organisations terroristes visées. La portée des mesures est très large, des sommes considérables sont bloquées selon le Département du Trésor américain.

#### *Les enquêtes et déclarations -*

Dans sa résolution 1373 du 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devaient se prêter « *mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme* ».

L'article 18 de la Convention de 1999 prévoit une adaptation des législations internes à l'effet de faire « *obligation aux institutions financières et aux autres professions intervenant dans les opérations financières d'utiliser les moyens disponibles les plus efficaces pour identifier leurs clients habituels ou occasionnels, ainsi que les clients dans l'intérêt desquels un compte est ouvert, d'accorder une attention particulière aux opérations inhabituelles ou suspectes et de signaler les opérations présumées découlées d'activités criminelles* ».

Le GAFI recommande une attention particulière aux comptes, aux dépôts et retraits, aux virements, aux caractéristiques du client ou de son activité commerciale ou aux transactions liées à des lieux sensibles.

Le GAFI définit la notion de soupçon : « *S'agissant des termes soupçon et avoir des motifs raisonnables de soupçonner, ils désignent des niveaux différents de certitude susceptibles de servir de base pour déclarer une transaction. Le premier terme – obligation de déclarer aux autorités compétentes lorsqu'une institution financière soupçonne que des fonds proviennent d'activités terroristes ou sont destinés à les financer – est un critère subjectif et transpose l'obligation de déclaration exigée de la Recommandation 15 du GAFI dans sa Recommandation Spéciale IV. Dans le cadre de la Recommandation Spéciale, les pays doivent établir une obligation de déclaration en cas de soupçon ou en cas de motifs raisonnables de soupçonner* ».

Le TRACFIN en France mis en place en 1990 voit son rôle s'accroître après le 11 septembre, le nombre de déclarations de soupçons provenant des organismes financiers et le nombre de dossiers transmis à la justice étant en progression.

#### *Les sanctions économiques et autres -*

Les sanctions économiques à l'encontre d'Etats soupçonnés de terrorisme constituent l'une des voies de lutte contre le financement du terrorisme mise en œuvre bien avant le 11 septembre 2001.

Ex – les mesures d'embargo prises par les Etats-Unis à l'encontre de la Libye et de l'Iran dans la loi dite D'Amato-Kennedy sont devenues classiques.

Le GAFI publie une liste de pays ou territoires qui ne coopèrent pas en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux soit par défaillance dans leur dispositif anti-blanchiment, soit par un manque de volonté – en février 2003, ex : l’Egypte, le Guatemala, l’Indonésie, le Nigeria, l’Ukraine...

A noter aussi que les personnes soupçonnées d’être impliquées dans des actes de financement du terrorisme peuvent faire l’objet de mesures individuelles, ex : poursuites pénales en application des lois incriminant le financement du terrorisme international.

Des individus soupçonnés de financement du terrorisme peuvent se voir interdire l’entrée ou le transit sur un territoire, comme c’est le cas des personnes visées par la liste de l’ONU établie en application des résolutions 1390, 1267 et 1333.

A observer que la Convention de 1999 prévoit la lutte contre le financement du terrorisme mais pas de mesure dérogatoire en ce qui concerne les droits fondamentaux.

### **Le GAFI -**

L’action du GAFI depuis sa création est fondamentale. En octobre 2024 a lieu la première plénière du GAFI sous la présidence d’Elisa de Anda Madrazo. Des délégués de son réseau mondial, comptant plus de 200 juridictions, ainsi que des observateurs d’organisations internationales participent à trois jours de discussions relativement au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération.

26 octobre 2023