

2

LES SOURCES DES NORMES ET DES RÈGLES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

Les principales sources d'obligations internationales en matière de lutte contre le financement du terrorisme sont les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et, en particulier, la Résolution n° 1373 (2001) (ci-après : «la Résolution») et les résolutions antérieures qui imposent le gel des avoirs terroristes identifiés, et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (ci-après : «la Convention»). Outre ces sources formelles d'obligations internationales, le GAFI a publié, le 30 octobre 2001, huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme (ci-après : «les Recommandations spéciales») et a invité tous les pays à les appliquer et rendre compte au GAFI sur leur mise en œuvre.

Ces diverses obligations et règles se recoupent dans une large mesure. Par exemple, la Résolution commune comme les Recommandations spéciales exhortent les pays à devenir parties à la Convention et à appliquer ses dispositions. De même, la Résolution, la Convention et les Recommandations spéciales traitent des aspects du gel, de la saisie et de la confiscation des avoirs financiers du terrorisme. La Convention impose aux États parties d'envisager l'adoption de certaines des règles contenues dans les quarante Recommandations du GAFI sur le blanchiment de capitaux. Hormis ces recoupements, chaque instrument contient des dispositions spécifiques. Ainsi, les Recommandations spéciales mentionnent les systèmes alternatifs de remise de fonds, les virements électroniques et les organisations à but non lucratif, trois sujets qui ne sont traités ni dans la Résolution ni dans la Convention.

Les trois principales sources d'obligations et de règles internationales, à savoir la Convention, la Résolution et les Recommandations spéciales du GAFI, seront analysées successivement.

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est le fruit d'une initiative française soutenue par le Groupe des Huit (G-8)⁹. En mai 1998, les ministres des Affaires étrangères du G-8 ont désigné la prévention de la collecte de fonds à des fins terroristes comme «un des [domaines] prioritaires pour une action complémentaire»¹⁰. À l'automne 1998, la France a lancé les négociations préalables à la Convention et a proposé un texte aux Nations Unies. En décembre 1998, l'Assemblée générale a décidé que la Convention serait élaborée par le comité spécial institué par la Résolution 51/210¹¹. Le texte de la Convention a été adopté par l'Assemblée générale le 9 décembre 1999¹². La Convention a été signée par 132 États et, au 30 avril 2003, elle était en vigueur dans 80 États.

La Convention contient trois obligations principales pour les États parties. *Primo*, les États parties doivent ériger le financement d'actes de terrorisme en crime au regard de leur droit interne. *Secundo*, ils doivent œuvrer en coopération étroite avec les autres États parties et leur prêter une assistance judiciaire pour les questions traitées par la Convention. *Tertio*, ils doivent adopter des mesures d'identification et de signalement d'indices de financement d'actes de terrorisme à la charge des institutions financières. Le tableau 1 dresse la liste des dispositions de fond de la Convention.

⁹Voir Clifton M. Johnson, «Introductory Note to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism», 39 ILM 268 (2000).

¹⁰*Conclusions des ministres des Affaires étrangères du G-8*, mai 1998, paragraphe 28, http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bir_g8concl-fr.asp.

¹¹Mesures visant à éliminer le terrorisme international, A.G. Rés. 53/108, U.N. GAOR, 53^e sess., 83^e réunion, supp. n° 49, paragraphe 12, doc. A/Res/53/108 (1999).

¹²Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, A.G. Rés. 54/109, U.N. GAOR, 54^e sess., 76^e réunion, supp. n° 49, doc. A/Res/53/108 (1999) [ci-après : «la Convention»].

Tableau 1. Contenu synoptique de la Convention

Article	Contenu
Article 4	Incriminer pénalement le financement du terrorisme (FT) tel que défini aux articles 2 et 3.
Article 5	Établir la responsabilité (pénale, civile ou administrative) des personnes morales en matière de FT.
Article 6	Exclure la justification du FT par des considérations de nature politique, philosophique, etc.
Article 7	Établir sa compétence en ce qui concerne les infractions en matière de FT.
Article 8	Établir le pouvoir de l'État en matière d'identification, de détection, de gel ou de saisie de fonds utilisés pour commettre des infractions en matière de FT.
Articles 9, 17 et 19	Établir la procédure pour la détention des personnes soupçonnées de FT (y compris la notification des autres pays).
Article 10	Appliquer le principe «poursuivre ou extraditer».
Article 11	Appliquer les dispositions relatives à l'extradition.
Articles 12–15	Appliquer les dispositions relatives à la coopération réciproque et à l'extradition.
Article 16	Appliquer les dispositions relatives au transfert des détenus et des prisonniers.
Article 18, 1	Prendre des mesures de prévention du FT, notamment :
a)	Interdire les activités illégales d'encouragement, d'instigation, d'organisation ou de commission d'infractions de FT.
b)	Faire obligation aux institutions financières d'utiliser les moyens les plus efficaces disponibles pour identifier les clients, d'accorder une attention particulière aux opérations suspectes, de signaler celles-ci et, à cette fin, d'envisager d'adopter des réglementations relatives aux détenteurs et aux bénéficiaires non identifiés de comptes; aux documents pour l'ouverture de comptes pour les personnes morales; au signalement des opérations suspectes; et à la conservation des pièces.
Article 18, 2	Envisager :
a)	des mesures de supervision, y compris, par exemple, l'agrément des organismes de transfert monétaire; et
b)	des mesures réalistes pour détecter ou surveiller le transport transfrontière d'espèces.

8 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

Article	Contenu
Article 18, 3 a)	Établir une coopération internationale par échange d'informations entre les organismes et services compétents.
b)	Établir des procédures de coopération avec des parties tierces pour les enquêtes relatives i) aux personnes et ii) aux fonds soupçonnés d'être liés au FT.
Article 18, 4	Envisager d'échanger ces informations par l'intermédiaire d'Interpol.

Incrimination du financement d'actes de terrorisme

La Convention impose à chaque partie d'adopter des mesures pour a) ériger en crimes au regard de son droit interne les infractions liées au financement d'actes de terrorisme visées dans la Convention, et b) «punir [ces] infractions de peines appropriées compte tenu de leur gravité»¹³. Commet une infraction au sens de la 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 partie, en vue de commettre [un acte de terrorisme au sens de la Convention]». L'élément mental et les éléments matériels de l'infraction sont examinés successivement ci-dessous.

L'élément moral

L'élément moral du financement du terrorisme au sens de la définition de la Convention présente deux aspects. *Primo*, l'acte doit être délibéré. *Secundo*, son auteur doit avoir l'intention de voir utiliser les fonds pour financer des actes de terrorisme, ou de savoir qu'ils seront utilisés à cette fin. Dans ce second aspect, l'intention et la connaissance constituent les deux branches d'une alternative. La Convention ne fournit aucune autre information sur ces deux aspects de l'élément moral, et il convient donc de les appliquer conformément au droit pénal général de chaque État partie.

Les éléments matériels

La définition de l'infraction de financement du terrorisme contenue dans la Convention comporte deux éléments matériels principaux. Le premier est celui du «financement». Le financement est défini de manière très large comme *le fait de fournir ou de réunir des fonds*. Cet élément est établi si une personne «par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds [...]»¹⁴.

¹³*Idem*, article 4.

¹⁴*Idem*, article 2, paragraphe 1.

Le second élément matériel concerne les actes de terrorisme, définis dans la Convention par rapport à deux sources distinctes. La première est une liste de neuf traités internationaux ouverts à la signature entre 1970 et 1997 qui imposent aux parties d'établir diverses infractions de terrorisme dans leur législation. Cette liste figure à l'annexe de la Convention et est reproduite à l'encadré 1¹⁵. La Convention autorise un État partie à exclure un traité de la liste, mais uniquement si l'État en question n'est pas partie à ce traité. L'exclusion cesse de produire ses effets lorsque l'État devient partie au traité. Inversement, lorsqu'un État cesse d'être partie à l'un des traités de la liste, il peut l'exclure de la liste des traités qui lui sont applicables en vertu de la Convention¹⁶.

Encadré 1. L'annexe à la Convention

L'annexe à la Convention énumère les neuf traités internationaux suivants, qui contiennent des infractions de terrorisme :

1. Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970).
2. Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971).
3. Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973.
4. Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979.
5. Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 3 mars 1980).
6. Protocole pour la répression d'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 (Montréal, 24 février 1988).
7. Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988).
8. Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988).
9. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997.

¹⁵Voir l'annexe à la Convention ci-dessus; appendice II, page 95.

¹⁶Convention, voir note 12 ci-dessus, article 2, paragraphe 2 a) et b).

10 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

La seconde source est une définition générique des actes de terrorisme, énoncée dans la Convention elle-même. Celle-ci définit comme suit les actes de terrorisme : «tout [...] 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 armé, 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»¹⁷. Par conséquent, au sens de la définition générale de la Convention, un acte est un acte terroriste s'il répond à deux conditions :

- il est destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou une personne qui ne participe pas activement aux hostilités dans une situation de conflit armé;
- il 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.

Autres aspects des dispositions relatives à l'incrimination

D'autres aspects de la définition des infractions contenues dans la Convention peuvent être relevés.

- Pour qu'un acte constitue une infraction au sens de la Convention, il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une des infractions visées¹⁸.
- Le fait de participer en tant que complice à la commission d'une infraction, et le fait d'organiser la commission de l'infraction sont également érigés en infraction au même titre que l'infraction elle-même¹⁹.
- Contribuer à la commission de l'infraction par un groupe de personnes agissant de concert est également considéré comme la commission d'une infraction au sens de la Convention si ce concours est délibéré et si, i) soit il vise à faciliter l'activité criminelle du groupe ou à en servir le but, lorsque cette activité ou ce but supposent la commission d'une infraction au sens de la Convention, ii) soit il est apporté en sachant que le groupe a l'intention de commettre une infraction au sens de la Convention²⁰.

¹⁷*Idem*, article 2, paragraphe 1 b).

¹⁸*Idem*, article 2, paragraphe 3.

¹⁹*Idem*, article 2, paragraphe 5.

²⁰*Idem*, article 2, paragraphe 5 c).

- Les tentatives de commission d'une infraction sont érigées en infraction au même titre que les infractions elles-mêmes²¹.
- La Convention ne s'applique pas lorsque l'infraction a été commise à l'intérieur d'un seul État, que l'auteur présumé est un national de cet État et se trouve sur le territoire de cet État, et qu'aucun autre État n'a de raison, en vertu de la Convention, d'établir sa compétence par rapport à l'auteur présumé²².
- La responsabilité des personnes morales peut être engagée, s'agissant des infractions énoncées dans la Convention. Toutefois, cette responsabilité n'est pas nécessairement pénale; elle peut aussi être civile ou administrative²³.
- L'infraction de financement du terrorisme ne peut être justifiée par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autres motifs analogues²⁴.

Un État partie doit établir sa compétence en ce qui concerne les infractions, du moins lorsque l'infraction est commise sur son territoire, à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation, et lorsqu'elle est commise par l'un de ses nationaux. Un État peut aussi établir sa compétence dans d'autres circonstances. Un État qui n'extrade pas un auteur présumé vers un autre État partie à la demande de celui-ci doit obligatoirement soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour qu'elles engagent des poursuites pénales²⁵.

Coopération internationale

Afin d'assurer le niveau le plus élevé de coopération entre les parties en ce qui concerne les infractions énoncées dans la Convention, celle-ci contient des dispositions détaillées relatives à l'entraide judiciaire et à l'extradition. Ces dispositions vont généralement plus loin que les neuf conventions énumérées à l'annexe. En effet, elles imposent aux États de s'accorder mutuellement une aide judiciaire ainsi que l'extradition. En réalité, l'établissement d'un cadre uniforme, détaillé et exhaustif en matière de coopération internationale dans le domaine du financement du terrorisme

²¹*Idem*, article 2, paragraphe 4.

²²*Idem*, article 3.

²³*Idem*, article 5, paragraphe 1.

²⁴*Idem*, article 6.

²⁵*Idem*, articles 7 et 10.

12 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

pourrait bien être l'une des réalisations les plus importantes de la Convention.

Entraide judiciaire

Les États parties s'engagent à s'accorder «l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions [établies conformément à la Convention]»²⁶. Les États parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de faire droit à une demande d'entraide judiciaire, et les infractions visées dans cette demande ne peuvent être considérées, aux fins d'extradition ou d'entraide judiciaire, comme des infractions fiscales²⁷ ou politiques²⁸.

Extradition

La Convention contient, en ce qui concerne les obligations des États parties en matière d'extradition, des dispositions détaillées analogues à celles que l'on trouve dans la plupart des autres conventions réprimant le terrorisme. *Primo*, les infractions prévues dans la Convention sont considérées comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre États parties avant l'entrée en vigueur de la Convention. De plus, les parties s'engagent à inclure ces infractions dans tout traité d'extradition qu'ils pourront conclure entre eux par la suite²⁹. *Secundo*, une partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité a la faculté, lorsqu'elle reçoit une demande d'extradition d'un pays avec lequel elle n'est pas liée par un traité d'extradition, de considérer la Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues par la Convention³⁰. *Tertio*, les États parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité sont tenus de reconnaître les infractions prévues dans la Convention comme cas d'extradition³¹. Quatrièmement, si nécessaire, les infractions sont réputées, aux fins d'extradition, avoir été commises tant sur le territoire de l'État dans lequel elles ont été perpétrées que sur le territoire de l'État ayant établi sa compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 7 de la Convention³². Cette disposition est destinée à garantir que l'extradition ne soit pas refusée au motif que

²⁶*Idem*, article 12, paragraphe 1.

²⁷*Idem*, article 13.

²⁸*Idem*, article 14.

²⁹*Idem*, article 11, paragraphe 1.

³⁰*Idem*, article 11, paragraphe 2.

³¹*Idem*, article 11, paragraphe 3.

³²*Idem*, article 11, paragraphe 4.

l'infraction n'a pas été commise sur le territoire de l'État requérant. Cinquièmement, les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre États parties sont réputées être modifiées entre les parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la Convention³³.

La Convention applique par ailleurs le principe *aut dedere aut judicare* (poursuivre ou extraditer) en ce qui concerne les infractions qu'elle énonce. Lorsqu'un État partie est informé de la présence d'un auteur ou d'un auteur présumé sur son territoire, il doit enquêter sur les faits portés à sa connaissance. S'il estime que les circonstances le justifient, l'État partie doit assurer la présence de cette personne, aviser les autres États parties qui ont établi leur compétence par rapport à l'infraction et indiquer s'il entend exercer sa compétence et engager des poursuites contre la personne concernée³⁴. S'il n'accepte pas d'extrader la personne vers l'État partie qui a établi sa compétence, l'État partie doit, sans aucune exception, soumettre l'affaire à ses autorités habilitées à engager des poursuites³⁵.

Mesures préventives

L'incrimination du financement du terrorisme est obligatoire dans la Convention. En revanche, seules quelques dispositions générales de la Convention qui traitent de mesures préventives énoncées à l'article 18 sont obligatoires. La plupart des dispositions détaillées sont exprimées comme des obligations, pour les États parties, d'*envisager* d'imposer certaines choses, et ne les obligent pas à les imposer. Cela résulte du fait que les mesures préventives sont empruntées aux quarante Recommandations du GAFI, qui demeurent la norme internationale pour le blanchiment de capitaux et qui ne sont pas juridiquement contraignantes. Il n'empêche que la Convention établit une obligation générale, pour les États parties, d'exiger des institutions financières et autres intermédiaires financiers qu'ils prennent les mesures requises pour identifier leurs clients (y compris des bénéficiaires des comptes), qu'ils accordent une attention particulière aux opérations inhabituelles ou suspectes et qu'ils signalent les opérations suspectes.

Les États parties sont *tenus* de coopérer pour prévenir les infractions établies par la Convention «en prenant toutes les mesures possibles, notamment en adaptant si nécessaire leur législation interne, afin d'empêcher et de contrecarrer la préparation sur leurs territoires respectifs d'infractions devant être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de ceux-ci»³⁶. Il s'agit

³³*Idem*, article 11, paragraphe 5.

³⁴*Idem*, article 9, paragraphes 1 et 2.

³⁵*Idem*, article 10, paragraphe 1.

³⁶*Idem*, article 18, paragraphe 1.

14 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

notamment a) «des mesures interdisant sur leur territoire les activités illégales de personnes et d'organisations qui, en connaissance de cause, encouragent, fomentent, organisent ou commettent des infractions [établies dans la Convention]»³⁷, et b) «des mesures faisant 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 découler d'activités criminelles»³⁸.

À cette fin, les États parties sont tenus d'*envisager* d'adopter des règles qui font partie des quarante Recommandations du GAFI, notamment :

- interdire l'ouverture de comptes dont le titulaire ou le bénéficiaire n'est pas identifié ni identifiable et des mesures garantissant que ces institutions vérifient l'identité des véritables détenteurs de ces opérations;
- s'agissant des personnes morales, exiger que les institutions financières prennent, si nécessaire, des mesures pour vérifier l'existence et la structure juridiques du client;
- imposer aux institutions financières l'obligation de signaler promptement aux autorités compétentes toutes les opérations complexes, inhabituelles, importantes, et tous les types inhabituels d'opérations, lorsqu'elles n'ont pas de cause économique ou licite apparente, sans crainte de voir leur responsabilité pénale ou civile engagée pour violation des règles de confidentialité, si elles rapportent de bonne foi leurs soupçons;
- exiger des institutions financières qu'elles conservent, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces se rapportant aux opérations.

En outre, les États parties sont *tenus* d'établir et de maintenir des échanges d'informations entre leurs organismes et services compétents (qui pourraient être les cellules de renseignements financiers) afin de faciliter l'échange sûr et rapide d'informations sur les infractions visées dans la Convention³⁹.

³⁷*Idem*, article 18, paragraphe 1 a).

³⁸*Idem*, article 18, paragraphe 1 b).

³⁹*Idem*, article 18, paragraphe 3 a).

Devenir partie à la Convention

La Convention a été ouverte à la signature par tous les États du 10 janvier 2000 au 31 décembre 2001. Pendant cette période, 132 États l'ont signée. Les États qui ont signé la Convention peuvent devenir partie en déposant un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies⁴⁰. Les États qui n'ont pas signé la Convention pendant que celle-ci était ouverte à la signature peuvent devenir parties à celle-ci en déposant un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général⁴¹.

Résolutions du Conseil de sécurité relatives au financement du terrorisme

Historique

Le Conseil de sécurité s'est saisi du phénomène du terrorisme international suite aux multiples crises auxquelles il a dû faire face. Parmi les crises qui ont incité le Conseil de sécurité à aborder cette question, il y a les attentats dirigés contre des avions, des aéroports et des navires de croisière civils, et les assassinats politiques⁴². L'encadré 2 présente les principales résolutions du Conseil de sécurité qui traitent du financement du terrorisme.

⁴⁰*Idem*, article 25, paragraphes 1 et 2.

⁴¹*Idem*, article 25, paragraphe 3.

⁴²*Voir* Bassiouni, note 1 ci-dessus, pages 1–3 pour un résumé des 24 résolutions, 6 déclarations du président, et 2 comptes rendus *in extenso* publiés jusqu'à la fin de 2001 par le Conseil de sécurité, qui traitent du problème du terrorisme.

**Encadré 2. Résolutions du Conseil de sécurité
sur le financement du terrorisme (liste non exhaustive)**

1267 (1999) du 15 octobre 1999 sur le gel des fonds et autres ressources financières des Taliban.
1333 (2000) du 19 décembre 2000 sur le gel des fonds et autres avoirs financiers d'Oussama ben Laden et de l'organisation Al-Qaida.
1363 (2001) du 30 juillet 2001 sur la création d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des mesures énoncées dans les Résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000).
1373 (2001) du 28 septembre 2001 sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme et sur la création du Comité contre le terrorisme.
1377 (2001) du 12 novembre 2001 demandant aux États d'appliquer pleinement la Résolution 1373 (2001).
1390 (2002) du 16 janvier 2002 ayant pour effet de consolider les mesures de gel des fonds contenues dans les Résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000).
1452 (2002) du 20 décembre 2002 autorisant certaines exclusions aux règles relatives au gel des fonds des Résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), si ces fonds sont nécessaires pour des dépenses de base, notamment pour les vivres, les loyers, les services juridiques et les frais de garde des avoirs financiers, ainsi que pour des dépenses extraordinaires sous réserve de l'approbation du «Comité 1267».
1455 (2003) du 17 janvier 2003 sur les mesures destinées à améliorer l'application des mesures de gel de fonds des Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002).
Notes : Les descriptions succinctes ne font pas partie des résolutions. On trouvera une liste plus complète sur l'Internet à l'adresse http://www.un.org/french/terrorism/sc.htm .

Deux aspects de l'approche du terrorisme adoptée par le Conseil de sécurité peuvent être cités dans le contexte du présent manuel. *Primo*, le Conseil de sécurité a récemment qualifié les actes de terrorisme de menaces à la paix et à la sécurité internationales. La Résolution 1373 (2001) exprime cette qualification en termes très généraux, en déclarant que les actes de terrorisme du 11 septembre 2001 constituent, «*comme tout acte de terrorisme international*, une menace à la paix et à la sécurité internationales» (italiques ajoutés)⁴³. La conséquence juridique de cette qualification des actes de terrorisme comme menace à la paix et à la sécurité internationales est que, lorsque le Conseil de sécurité adopte cette

⁴³Des résolutions antérieures ont déclaré que des actes de terrorisme particuliers dont le Conseil de sécurité était saisi constituaient des menaces à la paix et à la sécurité. La Résolution 1373 (2001) est la première à déclarer que *tout* acte de terrorisme constitue une telle menace. La Résolution 1040 (2002) relative à la prise d'otages dans un théâtre à Moscou le 23 octobre 2002 contient une déclaration similaire.

qualification, il est en droit, le cas échéant, de prendre les mesures (ou les «sanctions») collectives envisagées au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les mesures que le Conseil décide de prendre dans ces circonstances sont obligatoires pour tous les membres des Nations Unies en vertu des articles 25 et 48 de la Charte⁴⁴.

Secundo, les mesures collectives adoptées par le Conseil de sécurité en réponse au terrorisme en tant que menace à la paix et à la sécurité internationales imposent aux États de prendre des mesures à l'encontre de personnes, de groupes, d'organisations et de leurs avoirs financiers. D'ordinaire, le Conseil de sécurité a orienté le contenu de ses décisions dans le sens des actes et des politiques des États⁴⁵.

La Résolution 1373 (2001) incorpore ces éléments dans l'approche du Conseil de sécurité, mais son caractère quasiment législatif lui confère un statut unique⁴⁶. Bien que la résolution ait été adoptée en réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les mesures qu'elle comporte sont exprimées de manière beaucoup plus large et ne se limitent pas à l'identification et à la sanction des auteurs supposés des attentats de septembre 2001. Ces mesures présentent un caractère général et visent la prévention, les poursuites et la répression de tous les actes de financement du terrorisme. De même, en ce qui concerne le gel des avoirs financiers des terroristes, la résolution ne comporte ou ne mentionne aucune liste de

⁴⁴L'article 25 de la Charte indique que «les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte». L'article 48 stipule que «1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil. 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie». Charte des Nations Unies (1945).

⁴⁵Voir notamment la Résolution 1171 (1998), U.N. SCOR, 53^e sess., 3889^e réunion, doc. S/INF/54 (1998) relative aux mesures prises à l'encontre des anciens dirigeants de la junte militaire en Sierra Leone; la Résolution 1127 (1997) U.N. SCOR, 52^e sess., 3814^e réunion, doc. S/INF/53 (1997) relative aux mesures prises à l'encontre des dirigeants du mouvement angolais UNITA; la Résolution 917 (1994) U.N. SCOR, 49^e sess. 4376^e réunion, page 47, doc. S/INF/50 (1994) relative aux mesures prises à l'encontre des militaires haïtiens et des participants au coup d'État de 1991; et la Résolution 942 (1994) U.N. SCOR, 49^e sess., 3428^e réunion, page 30, doc. S/INF/50 (1994) relative aux sanctions prises contre les avoirs financiers de toute entité située dans les régions de la République de Bosnie-Herzégovine placées sous le contrôle des forces serbes bosniaques.

⁴⁶Voir Paul Szasz, «The Security Council Starts Legislating», 96 Am. JI Int. Law 901 (2002) et Nicolas Angelet, «Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques?», Catherine Bannelier *et al.* (réd.), *Le droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux n° 17 (2003), Paris, Pedonne, page 219.

18 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

personnes ou d'entités. Elle impose le gel des avoirs financiers des terroristes en général et ne modifie pas le régime spécial régissant le gel des avoirs des terroristes identifiés, tel qu'il a été établi en vertu de résolutions antérieures du Conseil de sécurité⁴⁷.

Contenu de la Résolution 1373 (2001)

Bien que les décisions prises par le Conseil de sécurité soient contraignantes pour tous les membres, la nature exacte des obligations qu'elles imposent dépend de la formulation utilisée dans les résolutions. On admet généralement que les décisions du Conseil de sécurité sont obligatoires, tandis que ses recommandations (par exemple lorsque le Conseil «demande» aux États membres) n'ont pas la même force juridique. Des trois paragraphes du dispositif de la résolution qui s'adressent aux États, les deux premiers sont exprimés sous la forme de décisions contraignantes du Conseil de sécurité, tandis que le troisième est exprimé sous la forme d'une recommandation. Il se peut toutefois qu'en pratique, cette distinction ne soit pas importante pour l'élaboration de la législation de mise en œuvre, puisque le Conseil de sécurité s'est déclaré résolu à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la «pleine application» de la résolution⁴⁸, et que le but du Comité contre le terrorisme, tel qu'il est fixé par la résolution, est de suivre l'application de la résolution dans son ensemble⁴⁹.

Le tableau 2 ci-dessous présente sous une forme succincte le contenu des trois paragraphes du dispositif de la résolution qui s'adressent aux États. La résolution adopte une vision très large de la répression du financement du terrorisme, et le présent manuel se borne à examiner les parties de la résolution qui traitent directement du sujet⁵⁰.

⁴⁷Certains éléments de la Résolution 1373 (2001) figuraient déjà dans la Résolution (antérieure) 1269 (1999) U.N. SCOR, 54^e sess., 4053^e réunion, doc. S/INF/55 (1999), mais cette résolution n'avait pas été adoptée en application du chapitre VII de la Charte et n'avait donc pas de caractère contraignant.

⁴⁸Résolution note 5 ci-dessus, paragraphe 8.

⁴⁹*Idem*, paragraphe 6.

⁵⁰Pour une analyse des parties de la résolution qui ne sont pas traitées dans le présent manuel, voir Secrétariat du Commonwealth, *Report of the Expert Working Group on Legislative and Administrative Measures to Combat Terrorism* (2002) (manuscrit non publié disponible auprès du Secrétariat).

**Tableau 2. Résolution n° 1373 (2001)
et dispositions correspondantes de la Convention**

Résolution 1373 (2001)	Convention	Remarques
1. Le Conseil de sécurité décide que tous les États a) empêchent et répriment le financement des actes de terrorisme (FT);	La Convention poursuit un but similaire.	
b) érigent en crime la fourniture ou la collecte de fonds pour des actes de terrorisme par leurs nationaux ou sur leur territoire;	L'article 4 impose aux États parties l'incrimination du terrorisme tel que défini dans la Convention.	L'application de la Convention répondrait à cette prescription de la résolution.
c) gèlent les fonds des terroristes et des entités qui leur appartiennent ou qu'ils contrôlent ainsi que des personnes agissant en leur nom;	L'article 8 impose aux États parties d'adopter les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés pour commettre des infractions de FT.	Les États doivent geler les avoirs des terroristes identifiés en vertu des Résolutions 1267, 1333 et 1390.
d) interdisent à leurs nationaux et résidents de mettre des fonds à la disposition de personnes qui commettent des actes de terrorisme.	La conduite décrite dans la résolution est distincte du financement des actes de terrorisme érigés en infractions par la Convention.	
2. Décide que tous les États a) ne fournissent aucun appui à ceux qui commettent des actes de terrorisme;		L'application du paragraphe 2 suppose uniquement des mesures administratives et n'est pas examinée dans le présent manuel (sauf le paragraphe 2 f)).

20 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

Résolution 1373 (2001)	Convention	Remarques
b) prennent des mesures pour empêcher la perpétration d'actes de terrorisme, notamment en assurant l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements;	L'article 18 2) impose aux États d'envisager l'échange de renseignements entre leurs organismes homologues et l'exécution d'enquêtes.	
c) refusent de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs;		
d) empêchent l'utilisation de leur territoire pour financer, organiser, faciliter ou commettre des actes de terrorisme;	L'article 18 1) a) impose aux États de coopérer pour empêcher que leur territoire soit utilisé pour financer des terroristes.	
e) veillent à ce que ceux qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme soient traduits en justice;	Les articles 9, 10 et 17 ont un but analogue.	
f) se prêtent mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement ou le soutien d'actes de terrorisme;	En ce qui concerne le financement d'actes de terrorisme, l'article 11 (extradition) et les articles 12 à 15 (entraide judiciaire et extradition) concernent le même sujet.	Voir le chapitre 4, page 67, pour l'analyse des prescriptions en matière d'entraide judiciaire.

Résolution 1373 (2001)	Convention	Remarques
g) empêchent les mouvements de terroristes par des contrôles efficaces aux frontières.	L'article 18 2) b) impose aux États d'envisager des mesures qui permettent de détecter ou de surveiller le transport physique transfrontière d'espèces et de certains effets au porteur.	
3. Demande aux États a) de trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations;	Les articles 12 et 18 3) comportent des prescriptions qui ont trait à la prévention du FT.	Le contenu du paragraphe 3 n'est pas analysé dans le manuel, hormis les notes qui suivent le présent tableau.
b) d'échanger des renseignements afin de prévenir les actes de terrorisme;	Les articles 12 et 18 3) comportent des prescriptions qui ont trait à la prévention du FT.	
c) de coopérer afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme;	Les articles 12 et 18 3) comportent des prescriptions qui ont trait à la prévention du FT.	
d) de devenir parties aux conventions pertinentes, y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme;		La Convention et les 9 traités énumérés dans son annexe comptent parmi les 12 conventions considérées comme «pertinentes» par le Comité contre le terrorisme*.
e) de coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions internationales pertinentes ainsi que les Résolutions 1269 (1999) et 1368 (2001) du Conseil de sécurité;		La mention des «conventions pertinentes» comprend la Convention.

22 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

Résolution 1373 (2001)	Convention	Remarques
f) de prendre des mesures afin de s'assurer que les demandeurs d'asile n'organisent ou ne facilitent pas la perpétration d'actes de terrorisme et n'y participent pas;		
g) de s'assurer i) que les terroristes n'utilisent pas abusivement le statut de réfugié; et ii) que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés.	L'article 14 de la Convention contient une formule similaire à celle de l'alinéa ii).	
<p>*Outre la Convention et les neuf traités énumérés dans son annexe, le Comité contre le terrorisme estime que les «conventions pertinentes» comprennent deux autres conventions : la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, du 14 septembre 1963, et la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, du 1^{er} mars 1991. Ces conventions ne sont pas, ni l'une ni l'autre, des conventions d'«incrimination» au même sens que les neuf traités énumérés à l'annexe de la Convention. La première concerne des infractions qui relèvent de la législation pénale des États parties, et la seconde impose aux États parties d'interdire et d'empêcher les mouvements d'explosifs non marqués à destination et en provenance de leur territoire.</p>		

Les obligations des États au titre de la Résolution peuvent être présentées en les regroupant sous deux rubriques : fixation de normes internationales en matière de lutte contre le financement du terrorisme, et gel des avoirs financiers des terroristes.

Fixation de normes internationales en matière de lutte contre le financement du terrorisme

La Résolution contient deux obligations distinctes en ce qui concerne le financement du terrorisme, l'une relative au financement des actes de terrorisme, l'autre au financement des terroristes. La première obligation est énoncée aux paragraphes 1 a) et 1 b) de la Résolution. Au paragraphe 1 a), la Résolution énonce que les États «préviennent et répriment le financement

des actes de terrorisme». Au paragraphe 1 b), elle énonce qu'ils «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»⁵¹. La formulation du paragraphe 1 b) est très proche de celle de la Convention. Au paragraphe 3 d) de la Résolution, le Conseil de sécurité «demande à tous les États» de devenir partie à la Convention. Les États doivent veiller par ailleurs à ce que ces actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans leur droit national et à ce que la peine infligée pour cette infraction soit à la mesure de sa gravité⁵². La Convention contient des dispositions similaires. Il apparaît donc que les paragraphes 1 a) et 1 b) de la Résolution font référence à la Convention.

La seconde obligation est contenue dans le paragraphe 1 d) de la Résolution, qui énonce que les États «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». Cette partie de la Résolution crée une obligation autonome, non contenue dans la Convention, celle-ci ne traitant pas de la question de l'aide financière aux terroristes ou aux entités terroristes.

Les États sont liés par d'autres obligations en ce qui concerne le terrorisme, notamment l'obligation de s'abstenir d'apporter un appui aux terroristes, de prendre des mesures pour empêcher les actes de terrorisme, de refuser de donner asile aux terroristes et à ceux qui financent les actes de terrorisme, de traduire ces personnes en justice, de prêter la plus grande assistance aux autres États en matière d'enquêtes criminelles et autres procédures, et d'empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes par des contrôles efficaces aux frontières et d'autres mesures⁵³. La Résolution demande en outre aux États d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations concernant les mouvements et les actions de terroristes, de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme, de coopérer dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de

⁵¹Résolution, voir note 5 ci-dessus, paragraphe 1 b).

⁵²*Idem*, paragraphe 2 e).

⁵³*Idem*, paragraphe 2 a) à g).

24 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

poursuivre leurs auteurs, de devenir parties aux conventions et protocoles internationaux «pertinents» (y compris à la Convention), d'appliquer intégralement ces conventions ainsi que les Résolutions 1269 (1999)⁵⁴ et 1368 (2001)⁵⁵ du Conseil de sécurité, de s'assurer que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme ou n'y ont pas participé, et de veiller à ce que les terroristes n'utilisent pas abusivement le statut de réfugié et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés⁵⁶.

Gel des avoirs financiers des terroristes et des organisations terroristes

La Résolution fait obligation aux États de geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent⁵⁷. Cette obligation concerne également les entités appartenant à ces personnes ou contrôlées directement ou indirectement par elles. La Résolution ne mentionne pas les résolutions antérieures du Conseil de sécurité qui instaurent l'obligation de geler les avoirs financiers de personnes et entités déterminées et ne mentionne aucune liste de ces personnes ou entités publiée dans des résolutions antérieures. Il s'ensuit que l'obligation générale de gel des avoirs financiers des terroristes prévue par la Résolution est indépendante du régime établi par ces résolutions antérieures. L'obligation générale qu'impose la Résolution de geler ces avoirs est similaire à l'obligation, contenue dans la Convention, de prendre des mesures pour geler les fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre des infractions de terrorisme⁵⁸. La Résolution et la Convention accordent aux États une grande latitude dans la conception d'un régime de gel, de saisie et de confiscation.

Compte tenu de la formulation très large utilisée au paragraphe 1 c), le Comité contre le terrorisme a adopté l'interprétation selon laquelle la Résolution impose le gel des avoirs financiers des personnes et entités

⁵⁴U.N. SCOR, 54^e sess. 4053^e réunion, ONU, doc. S/INF/55 (1999) [demandant aux États de coopérer afin de prévenir et d'éliminer les actes de terrorisme].

⁵⁵U.N. SCOR, 56^e Sess. 4370^e réunion, ONU, doc. S/INF/57 (2001) [appelant les États à redoubler d'efforts pour prévenir et éliminer les actes de terrorisme].

⁵⁶Résolution, voir note 5 ci-dessus, paragraphe 3 a) à g).

⁵⁷*Idem*, paragraphe 1 c).

⁵⁸Convention, voir note 12 ci-dessus, article 8, paragraphes 1 et 2. La Convention est, sur ce point, plus large que la Résolution, puisqu'elle exige que les États parties prennent des mesures pour l'identification, la détection, le gel et la saisie des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la perpétration d'actes de terrorisme que les États sont tenus, en vertu de la Convention, d'ériger en infractions, alors que la Résolution se borne à prescrire le gel des avoirs financiers des terroristes et de ceux qui les soutiennent.

soupçonnées de terrorisme, qu'elles figurent ou non dans les listes établies par le Conseil de sécurité ou soient identifiées comme telles par les États.⁵⁹ Toutefois, vu l'absence de définition uniforme du terrorisme d'un État à l'autre, des niveaux divers de protection juridique accordée à ceux dont le nom figure dans ces listes, et du fait que les États hésitent souvent à communiquer les renseignements factuels complets sur lesquels ils basent leurs soupçons, l'obligation de geler les avoirs financiers de terroristes présumés désignés par les États a été mise en doute⁶⁰. L'établissement, par le Conseil de sécurité, de la liste des personnes soupçonnées de terrorisme selon des procédures convenues à l'échelle internationale atténue ces préoccupations.

Dans les résolutions antérieures 1267 (1999) et 1333 (2000), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a décidé que les membres des Nations Unies gèleraient les avoirs respectifs des Taliban et d'Oussama ben Laden, ainsi que des entités qu'ils détiennent ou contrôlent, telles que désignées par le «Comité des sanctions» (désormais intitulé «Comité 1267»)⁶¹ institué en application de chacune des résolutions. Contrairement à la Résolution 1373 (2001), ces résolutions instaurent un régime «autonome» de gel des avoirs financiers en vertu duquel les listes des personnes et entités dont les fonds doivent être gelés sont publiées et modifiées de temps à autre sous l'autorité du Conseil de sécurité. Le Comité 1267 est composé de la même manière que le Conseil de sécurité. Il a publié des listes de personnes et d'entités apparentant ou associées aux Taliban et à l'organisation Al-Qaida⁶². Une liste récapitulative unique est désormais publiée, en application de la Résolution 1390 (2002)⁶³.

⁵⁹Lettre de Jeremy Wainright, expert-conseil, au président du Comité contre le terrorisme (12 novembre 2002), approuvée par le Comité contre le terrorisme le 24 novembre 2002. Compte tenu de ce qui précède, beaucoup d'États basent désormais leur réponse aux décisions du Conseil de sécurité en matière de gel sur la Résolution 1373 (2001), et non sur les résolutions antérieures.

⁶⁰Voir Kern Alexander, «International Legal Developments» in : «The Funding of Terror: The Legal Implications of the Financial War on Terror», 6.3 *Journal of Money Laundering Control* 201, 212–13 (2003).

⁶¹Comité du Conseil de sécurité institué en vertu de la Résolution 1267 (1999), *Directives régissant la conduite des travaux du Comité*, paragraphe 1 (7 novembre 2002).

⁶²On trouve la liste dans son état le plus récent sur le site Internet du Comité des sanctions institué en vertu de la Résolution 1267 (1999), à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267ListFren.htm>.

⁶³U.N. SCOR, 57^e sess. 4452^e réunion, ONU, doc. S/INF/58 (2002). Le texte figure à l'appendice IV du présent manuel.

26 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

Les directives du Comité 1267 régissant l'organisation de ses travaux contiennent des dispositions détaillées sur la manière d'opérer des ajouts et des radiations sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés. C'est le Comité qui, en session privée, désigne ces personnes et entités en se fondant sur les renseignements fournis par les États membres de l'Organisation des Nations Unies. Dans la mesure du possible, les ajouts proposés devraient inclure «un exposé descriptif des informations qui représentent la base ou la justification des mesures prises»⁶⁴. Les personnes et les entités peuvent demander à être radiées de la liste en suivant la procédure arrêtée par le Comité. Si elle souhaite être radiée de la liste, la personne ou l'entité doit introduire auprès du gouvernement de son pays de résidence ou de nationalité une demande tendant à faire réexaminer son cas. Si le gouvernement auquel la demande est adressée décide d'y donner suite, il doit tenter d'obtenir l'accord du gouvernement identifiant initial sur une radiation. En l'absence d'accord, le gouvernement requis peut renvoyer le cas devant le Comité (et, en deuxième instance, devant le Conseil de sécurité). Les listes actualisées, comprenant la liste des noms radiés, sont communiquées sans attendre aux membres de l'Organisation des Nations Unies. La liste est également publiée sur le site Internet du Comité 1267.

Les Recommandations spéciales du GAFI relatives au financement du terrorisme

Historique

Le GAFI a été créé à l'occasion du sommet du Groupe des sept qui s'est déroulé à Paris en 1989. Il a publié sa première série de recommandations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux en 1990, et les a modifiées en 1996. Le GAFI a également publié des Notes interprétatives qui explicitent ou éclairent certaines des recommandations. Un examen complémentaire des recommandations est en cours. Au 30 avril 2003, le GAFI comptait 31 membres. Les membres du GAFI conviennent de procéder à des autoévaluations dans le cadre desquelles ils font rapport sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre des 40 Recommandations sur le blanchiment de capitaux, et de se soumettre à des évaluations mutuelles dans lesquelles le système de lutte contre le blanchiment de capitaux de chaque pays est évalué par une équipe d'experts d'autres pays membres. Les membres qui ne se conforment pas aux recommandations risquent une série

⁶⁴Directives régissant la conduite des travaux du Comité, paragraphe 5 b) (7 novembre 2002), http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr. Les noms des personnes ou entités proposées sont distribués aux membres du Comité. La désignation est répétée acceptée si aucun État n'émet d'objection dans les 48 heures.

de réactions graduées qui vont de l'obligation de soumettre des rapports d'avancement aux réunions plénières à la suspension de la qualité de membre. Deux cycles d'évaluations mutuelles ont déjà eu lieu pour la plupart des membres.

La réaction du GAFI aux attentats terroristes aux États-Unis a été prompte. Les 29 et 30 octobre 2001, le GAFI s'est réuni à Washington en réunion plénière extraordinaire et a décidé d'étendre sa mission au-delà du blanchiment de capitaux et d'y inclure le financement du terrorisme, ainsi que de focaliser son énergie et ses compétences techniques sur les efforts à mener à l'échelle mondiale pour le combattre. À cette même réunion, le GAFI a adopté une nouvelle série de huit Recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme (le texte de ces Recommandations spéciales figure à l'appendice V). Le GAFI a demandé à ses membres de procéder, pour le 1^{er} mai 2002, à une autoévaluation de leur mise en œuvre des Recommandations spéciales. Cette même invitation a été faite par la suite à tous les pays du monde. Le GAFI a publié par ailleurs un Questionnaire d'autoévaluation relatif aux huit Recommandations spéciales⁶⁵ et des *Notes directives aux Recommandations spéciales*⁶⁶, destinés à préciser certains aspects des Recommandations spéciales. En septembre 2002, le GAFI a signalé que plus de 120 pays avaient donné suite à la demande d'autoévaluation⁶⁷.

En novembre 2002, le Fonds a adopté une Méthodologie pour l'évaluation du respect des normes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme⁶⁸ (ci-après : «la Méthodologie»), qui avait été élaborée par le FMI, la Banque mondiale, le GAFI, le groupe Egmont et d'autres organisations de normalisation. Les «40 + 8» recommandations ont été ajoutées à la liste des domaines et des normes et codes associés, utiles aux opérations du FMI, et un programme pilote de 12 mois d'évaluations des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme et de Rapports sur

⁶⁵Secrétariat du GAFI, *Questionnaire d'autoévaluation : Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme* (31 janvier 2002), http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_fr.htm.

⁶⁶Secrétariat du GAFI, *Notes directives aux Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme et au questionnaire d'autoévaluation* (27 mars 2002), http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_fr.htm [ci-après : «Notes directives»].

⁶⁷Communiqué de presse du GAFI, La Russie, la Dominique, Niue et les Îles Marshall sont retirés de la liste de pays et territoires non coopératifs du GAFI (11 octobre 2002) http://www.fatf-gafi.org/Newsarchive_fr.htm.

⁶⁸*Report on the Outcome of the FATF Plenary Meeting and Proposal for the Endorsement of the Methodology for Assessing Compliance with Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Standards*, annexe II, FMI (8 novembre 2002), <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/110802.pdf>.

28 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

l'observation des normes et des codes (RONC) a été lancé, auquel participent le Fonds, la Banque mondiale, le GAFI et des organes régionaux similaires au GAFI. Contrairement aux Recommandations et aux Recommandations spéciales, dont le respect a été jusqu'ici évalué séparément, la Méthodologie rassemble les 40 Recommandations sur le blanchiment de capitaux et les 8 Recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme dans un seul et même document d'évaluation. Il faut cependant insister sur le fait que la Méthodologie n'est pas un instrument de normalisation, mais bien un instrument destiné à faciliter, en les uniformisant, les évaluations des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Les parties de la Méthodologie qui traitent directement du financement du terrorisme figurent à l'appendice V.

Les Recommandations spéciales

Les cinq premières Recommandations spéciales contiennent des règles similaires au contenu des dispositions de la Convention et de la Résolution. Les trois dernières concernent des domaines nouveaux. Le tableau 3 synthétise le contenu des Recommandations spéciales. Celles-ci sont décrites successivement dans les paragraphes qui suivent.

RS I : Ratification et mise en œuvre des instruments juridiques internationaux

La Recommandation spéciale I énonce que les pays devraient «prendre les mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restriction» la Convention et «mettre en œuvre immédiatement les résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes, notamment la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies»⁶⁹.

⁶⁹La Méthodologie, qui concerne à la fois les 40 Recommandations sur le blanchiment de capitaux et les huit Recommandations sur le financement du terrorisme, prévoit que cette norme serait évaluée en vérifiant si le pays a également ratifié et appliqué la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, de décembre 1998 [ci-après : «la Convention de 1988»] ainsi que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de décembre 2000 [ci-après : «la Convention de Palerme»]. La Convention de 1988 est mentionnée dans la Recommandation n° 1 des 40 Recommandations du GAFI sur le blanchiment de capitaux. La mention de la Convention de Palerme est nouvelle et, en l'espèce, la Méthodologie évaluerait une norme plus vaste que celle définie dans les Recommandations. Il est toutefois entendu que les Recommandations revues à examiner par la réunion plénière du GAFI en juin 2003 peuvent inclure la ratification et l'application de la Convention de Palerme.

Tableau 3. Synthèse des Recommandations spéciales du GAFI

Numéro	Contenu	Remarques
I	«Ratifier et [...] mettre en œuvre sans restriction» la Convention et les résolutions des Nations Unies	Il est satisfait à cette règle en devenant partie à la Convention et en remplissant les obligations contenues dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies.
II	Ériger en infraction le financement du terrorisme, des actes de terrorisme et des organisations terroristes	Renvoie à la Convention (financement d'actes de terrorisme) et au paragraphe 1 d) de la Résolution (mettre des fonds à la disposition de terroristes et d'organisations terroristes).
III	Geler et confisquer les avoirs des terroristes	Renvoie à l'article 1 c) de la Résolution, aux Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), et 1390 (2002), et à l'article 8 de la Convention.
IV	Signaler les transactions suspectes liées au terrorisme	Similaire à l'article 18, paragraphe 1 b) de la Convention.
V	Apporter l'assistance la plus large possible aux autres pays	Similaire à l'article 3 e) de la Résolution et aux articles 11 à 16 et 18 paragraphes 3 et 4 de la Convention.
VI	Imposer des règles destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux aux systèmes alternatifs de remise de fonds	Nouveau
VII	Renforcer l'identification des clients dans les virements électroniques	Nouveau
VIII	S'assurer que les entités, en particulier les organismes à but non lucratif, ne puissent être utilisées abusivement pour financer le terrorisme	Nouveau

La Recommandation spéciale I indique également que les pays devraient «mettre en œuvre immédiatement» les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies «relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes, notamment la Résolution 1373» (2001). Les *Notes directives* indiquent que les résolutions concernées dans ce contexte sont les

30 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

suivantes : 1267 (1999), 1269 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001) et 1390 (2002).

RS II : Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes

La Recommandation spéciale II érige en règle l'incrimination du financement *du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes*. L'expression «actes terroristes» vise les actes que les parties à la Convention ont convenu d'incriminer. La Recommandation spéciale ne définit pas les «organisations terroristes» et laisse le soin à chaque pays de le faire à ses propres fins. Il semble que le terme «terrorisme» fasse double emploi avec l'expression «actes terroristes»⁷⁰. En outre, les pays doivent faire de ces infractions des infractions sous-jacentes à l'infraction principale du blanchiment de capitaux.

Pour évaluer la mise en œuvre de la Recommandation spéciale II, la Méthodologie indique que le financement du terrorisme «devrait être pénalisé sur la base de la Convention», et énumère un certain nombre de critères d'évaluation, notamment les suivants :

- l'infraction de financement du terrorisme devrait aussi s'appliquer lorsque les terroristes ou les organisations terroristes se trouvent sur le territoire d'un autre pays ou que l'acte terroriste est perpétré dans un autre pays⁷¹ (voir l'analyse de ce point au chapitre 4, page 60);
- l'infraction devrait s'appliquer au moins aux personnes morales et physiques qui s'engagent sciemment dans des activités relevant du financement du terrorisme⁷² (voir l'analyse de l'élément intentionnel de l'infraction au chapitre 4, page 56);
- si le système juridique du pays concerné le permet, les délits de financement du terrorisme devraient s'étendre aux personnes morales⁷³ (voir l'analyse de ce point au chapitre 4, page 60);
- la législation en vigueur devrait prévoir des sanctions administratives, civiles ou pénales effectives, proportionnées et dissuasives en cas de délit de financement du terrorisme⁷⁴, et les moyens et ressources

⁷⁰Les *Notes directives* indiquent que les expressions «financement du terrorisme» et «financement d'actes terroristes» désignent les activités décrites dans la Convention. *Notes directives*, voir note 66 ci-dessus, paragraphe 8.

⁷¹Méthodologie, voir note 68 ci-dessus, critère 3.1.

⁷²*Idem*, critère 4.

⁷³*Idem*, critère 4.1.

⁷⁴*Idem*, critère 5.

judiciaires devraient être suffisants pour assurer l'application effective de la législation contre le financement du terrorisme⁷⁵.

La Recommandation spéciale II énonce par ailleurs la règle selon laquelle chaque pays devrait s'assurer que les infractions de financement du terrorisme sont désignées comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux (voir encadré 3). L'application de cette règle est analysée au chapitre 4, page 54.

Encadré 3. Gel, saisie, confiscation et déchéance

Les *Notes directives* (paragraphe 14 à 16) contiennent une définition utile des trois termes utilisés dans le contexte de la Recommandation spéciale II.

Gel : dans le cadre de la Recommandation, un gouvernement ou une autorité judiciaire compétente doit être en mesure de geler, de bloquer ou de mettre sous séquestre les fonds ou les avoirs concernés, en les rendant ainsi indisponibles et non transférables. Les avoirs/fonds restent la propriété de leur propriétaire d'origine et peuvent continuer d'être administrés par l'institution financière ou selon le dispositif de gestion désigné par le propriétaire.

Saisie : comme pour le gel, le gouvernement ou l'autorité judiciaire compétente doit pouvoir prendre des mesures ou émettre un titre exécutoire lui permettant de prendre le contrôle des fonds ou avoirs en question. Les fonds/avoirs demeurent la propriété de leur propriétaire d'origine, bien que l'autorité compétente puisse toujours en prendre possession et en assurer l'administration ou la gestion.

Confiscation (ou déchéance) : on parle de confiscation ou de déchéance lorsque le gouvernement ou l'autorité judiciaire compétente ordonne le transfert à l'État de la propriété des fonds ou avoirs concernés. Dans ce cas, le propriétaire d'origine perd tout droit sur le bien. L'ordonnance de confiscation est généralement liée à une condamnation pénale ou à une décision de justice établissant que le bien concerné a été obtenu ou était destiné à être utilisé en violation de la loi.

RS III : Gel et confiscation des biens des terroristes

Le gel, la saisie et la confiscation sont traités différemment dans la Convention, la Résolution et les Recommandations spéciales. La Convention énonce que «chaque État partie adopte, conformément aux principes de son droit interne, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie» des fonds de terroristes, et «à la confiscation» de ces fonds⁷⁶.

⁷⁵*Idem*, critère 6.

⁷⁶Convention, voir note 12 ci-dessus, article 8, paragraphes 1 et 2.

32 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

La Résolution contient également, quant à elle, une obligation générale, pour les États, de geler les avoirs des terroristes, et les Résolutions 1267 (1999) et 1390 (2002) imposent le gel effectif des avoirs des terroristes et des organisations terroristes énumérés par le «Comité 1267». Toutefois, ces résolutions se bornent à exiger le gel de ces avoirs. Elles n'imposent pas leur saisie ou leur confiscation. La Recommandation spéciale III réunit les trois éléments du gel, de la saisie et de la confiscation.

Les réponses législatives possibles à cette règle (ainsi que les dispositions concernées de la Convention et des résolutions des Nations Unies) sont analysées au chapitre 4, page 62.

RS IV : Déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme

La Recommandation spéciale IV érige en règle l'extension aux transactions soupçonnées d'être liées au terrorisme de l'obligation qui est faite aux institutions financières de signaler les transactions suspectes. Cette extension serait normalement opérée au moyen d'une modification de la loi contre le blanchiment de capitaux. Les *Notes directives* indiquent que les pays ont le choix, pour fonder l'obligation d'effectuer des déclarations, entre l'application d'un critère subjectif (une institution financière «suspecte» une transaction d'être liée au terrorisme) ou l'application d'un critère plus objectif (une institution a «des motifs raisonnables de suspecter que des fonds sont liés [...] au terrorisme»)⁷⁷.

Cette règle, qui fait partie des mesures préventives demandées dans la Convention, est analysée au chapitre 4, page 70.

RS V : Coopération internationale

La Recommandation spéciale V érige en règle l'obligation pour les pays de s'appuyer mutuellement l'assistance la plus large possible dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes. Les *Notes directives* indiquent que cette recommandation concerne les types suivants d'assistance⁷⁸.

- 1) échange de renseignements concernant le financement du terrorisme par des mécanismes d'entraide judiciaire, y compris la collecte d'éléments de preuve, la production de documents en vue d'une enquête ou à titre de preuve, la perquisition et la saisie de documents ou d'objets pertinents pour des procédures pénales ou pour une enquête pénale, la capacité de faire appliquer une

⁷⁷*Notes directives*, note 66 ci-dessus, paragraphe 21.

⁷⁸*Idem*, paragraphe 22.

ordonnance étrangère de ne pas faire, de saisie, de déchéance ou de confiscation dans une affaire pénale;

- 2) échange de renseignements par des moyens autres que des mécanismes d'entraide judiciaire, notamment les échanges entre cellules de renseignements financiers (CRF) ou autres agences de surveillance;
- 3) mesures pour permettre de refuser l'asile aux individus impliqués dans le financement du terrorisme;
- 4) procédures permettant l'extradition de ces individus;
- 5) dispositions ou procédures pour s'assurer de ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition.

La Méthodologie évalue le respect de ce critère en indiquant qu'il «conviendrait de mettre en place des lois et procédures permettant d'instituer une entraide judiciaire aussi large que possible en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans le cadre de dispositions contraignantes ou non. L'effort devrait porter en particulier sur la communication de relevés par les institutions financières et autres personnes concernées, la fouille de personnes et la perquisition de locaux ainsi que la saisie et l'obtention de preuves destinées à être utilisées dans les enquêtes et les poursuites judiciaires liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme ou dans le cadre d'autres actions connexes engagées par des autorités étrangères»⁷⁹. Les critères 34.1 à 42 de la Méthodologie développent un certain nombre de ces points.

Les réponses législatives possibles à cette règle et aux dispositions apparentées de la Convention et de la Résolution sont analysées au chapitre 4, page 67.

RS VI : Remise de fonds alternative

La Recommandation spéciale VI érige en règle l'obligation, pour les pays, d'imposer certaines prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux aux systèmes informels de remise de fonds, c'est-à-dire aux systèmes qui ne recourent pas aux institutions du secteur financier formel telles que les banques pour effectuer des transferts de fonds d'un pays à l'autre⁸⁰ (voir encadré 4). D'après les *Notes directives*, cette

⁷⁹Méthodologie, voir note 68 ci-dessus, critère 42.

⁸⁰L'étude *hawala* du FMI et de la Banque mondiale (à paraître) parle de «systèmes informels de transfert de fonds», expression à laquelle les auteurs donnent la préférence, ayant observé que, dans certains pays, ces systèmes constituent le moyen prédominant pour effectuer des transferts de fonds, une situation qui n'est pas compatible avec le terme «alternatifs». Dans
(suite à la page suivante)

34 SOURCES DES NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES

Recommandation a pour effet d'exiger i) que les services informels de virement ou de transfert aient obtenu une autorisation ou l'inscription sur un registre, ii) que les Recommandations du GAFI 10 et 11 (identification des clients), 12 (conservation des documents) et 15 (déclaration des transactions suspectes) soient étendues aux systèmes alternatifs de remise de fonds, et iii) qu'il existe des sanctions en cas de non-respect de ces prescriptions⁸¹. Les réponses législatives possibles à cette recommandation sont analysées au chapitre 4, page 73.

Encadré 4. Systèmes alternatifs de remise de fonds

Il n'existe pas de définition établie, voire généralement admise, de l'expression «systèmes alternatifs de remise de fonds». Toutefois, les autorités chargées de l'application des lois décrivent généralement ces systèmes en se référant à certaines caractéristiques communes. Les systèmes alternatifs de remise de fonds se sont «généralement développés au départ de facteurs ethniques, culturels ou historiques et constituent, dans certains cas, une méthode traditionnelle de transfert de fonds qui a précédé l'expansion des systèmes bancaires occidentaux aux XIX^e et XX^e siècles». Une des caractéristiques essentielles des systèmes alternatifs de remise de fonds est que leur fonctionnement repose en grande partie sur des relations de «correspondance», autrement dit, les fonds sont transférés d'un endroit vers un autre sans qu'il y ait déplacement physique d'espèces. Bien qu'ils soient le plus souvent considérés comme des systèmes «parallèles» ou des «copies» opérant en dehors des mécanismes de paiement nationaux et internationaux, les systèmes alternatifs de remise de fonds peuvent recourir aux systèmes formels comme moyen de déplacer les fonds.

Une autre caractéristique essentielle des systèmes alternatifs de remise de fonds est leur dépendance par rapport à une forme quelconque de « compensation monétaire » pour transmettre les valeurs et égaliser les comptes. Souvent, la compensation des dettes par des créances est utilisée à grande échelle et concerne plus de deux parties. Les agents, *hawaladar*, ou intermédiaires reçoivent généralement une commission ou un paiement en échange de leurs services et réalisent un bénéfice en exploitant les écarts de taux de change. Il est entendu que les intermédiaires effectuent les compensations de manière scrupuleuse et, la composante la plus importante pour maintenir le système en vie étant la confiance, les transactions échouent rarement et le paiement est virtuellement garanti.

le présent manuel, l'expression utilisée est «systèmes alternatifs de remise de fonds» afin de respecter la terminologie du GAFI.

⁸¹Notes directives, note 66 ci-dessus, paragraphe 28.

Certains indices montrent que les systèmes alternatifs de remise de fonds existent dans les économies avancées, où les institutions financières formelles fonctionnent pourtant de manière efficace. Les raisons de l'existence de ces systèmes sont diverses, mais l'absence d'accès à des systèmes bancaires plus formels, les coûts plus élevés, le manque d'expérience ou la gêne éprouvée face à des institutions étrangères aux traditions culturelles familières peuvent être des facteurs qui interviennent. Ces dernières décennies, le rapatriement des revenus des émigrants a souvent été à l'origine d'une intensification du recours aux systèmes alternatifs de remise de fonds dans les pays occidentaux. Il se peut que le paiement par l'intermédiaire de systèmes alternatifs de remise de fonds soit moins coûteux et plus sûr et qu'il contourne les réglementations restrictives en matière de change. Ces systèmes peuvent desservir des régions reculées auxquelles n'ont pas accès les institutions financières classiques ou formelles.

Les systèmes alternatifs de remise de fonds sont attrayants pour ceux qui pratiquent le blanchiment de capitaux et ceux qui financent le terrorisme. En effet, il n'existe pratiquement jamais de trace des communications par lesquelles les transferts sont opérés. L'absence d'archives empêche les autorités chargées de l'application des lois de remonter à la source des mouvements de fonds. En outre, ils ne sont généralement pas l'objet d'une vérification externe, d'un contrôle ou d'une supervision par des organismes de réglementation.

Le FMI et la Banque mondiale ont réalisé récemment une étude portant sur le système *hawala* en Asie, dont les conclusions sont résumées à l'encadré 5.

Sources : David Marshall Nissman, *Money Laundering*; Lisa C. Carroll, *Alternative Remittance Systems Distinguishing Sub-Systems of Ethnic Money Laundering in Interpol Member Countries of the Asian Continent*; Mohammed El-Qorchi, «Hawala», *Finances & Développement*, décembre 2002, vol. 39, n° 4; et FMI/Banque mondiale, *Informal Funds Transfer Systems : An Analysis of the Hawala System*, avril 2003.

RS VII : Renseignement sur le donneur d'ordre dans les virements électroniques

La Recommandation spéciale VII traite de la question de l'identification des clients dans les virements électroniques internationaux et nationaux. Comme spécifié plus en détail dans les *Notes directives*, la règle est la suivante : i) les renseignements relatifs au donneur d'ordre sont inclus dans les transferts de fonds nationaux et internationaux; ii) les institutions financières conservent ces renseignements à chaque étape de la chaîne de paiement; et iii) les pays obligent les institutions financières à mettre en œuvre une surveillance approfondie ou un suivi des activités de transfert de

fonds lorsque les renseignements complets sur le donneur d'ordre ne sont pas disponibles⁸². Cette règle concerne les institutions financières, les bureaux de change et les services de remise et de transfert de fonds⁸³. On notera que le problème du manque de renseignements sur le donneur d'ordre dans les virements électroniques concerne le blanchiment de capitaux dans son ensemble et devrait être traité en apportant une modification appropriée aux recommandations du GAFI sur le blanchiment de capitaux. Toutefois, les Recommandations spéciales prennent déjà une première mesure pour résoudre ce problème, sans attendre une révision des 40 Recommandations sur ce point.

Normalement, ces aspects seraient traités par des modifications de la loi sur le blanchiment de capitaux ou des lois qui régissent les institutions financières ainsi que par des instruments secondaires issus de ces lois. Le GAFI a publié une Note interprétative relative à cette recommandation⁸⁴. Les réponses législatives possibles sont analysées au chapitre 4, page 70.

RS VIII : Organismes à but non lucratif

La Recommandation spéciale VIII énonce que les pays devraient revoir leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Elle laisse à chaque pays le soin de déterminer le type d'organisation qui est particulièrement vulnérable en se fondant sur une évaluation des conditions locales. La Recommandation attire cependant l'attention, en particulier, sur les organismes à but non lucratif et impose aux pays de s'assurer qu'ils ne puissent être utilisés abusivement i) par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes, ii) afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens, et iii) afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes.

Cette Recommandation, vu sa nature, ne se prête pas à une réponse législative immédiate et exhaustive. La première partie de la Recommandation impose un examen du régime juridique de ces entités afin de s'assurer qu'il ne peut pas être utilisé abusivement pour financer le terrorisme. Ce n'est que lorsque cet examen est fait que les autorités peuvent décider des mesures les plus appropriées pour répondre aux risques qui ont été identifiés. Le questionnaire relatif aux Recommandations spéciales

⁸²*Idem*, paragraphe 34.

⁸³*Idem*, paragraphe 35.

⁸⁴Secrétariat du GAFI, *Note interprétative à la Recommandation spéciale VII : Virements électroniques* (14 février 2003), http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7_fr.PDF.

publié par le GAFI⁸⁵ et ses *Notes directives* fournissent des informations quant à la portée recherchée de la révision.

La seconde partie de la recommandation traite plus précisément des «organismes à but non lucratif». Les *Notes directives* indiquent que «les pays doivent s'assurer que ces entités ne puissent pas être utilisées pour dissimuler ou faciliter des activités de financement du terrorisme, pour éviter les mesures visant le gel des biens ou pour dissimuler le détournement de fonds légitimes vers des organisations terroristes»⁸⁶. Le recours à des organismes à but non lucratif pour acheminer des fonds au profit d'activités de terrorisme est une tendance préoccupante dans la mesure où il est difficile de distinguer ces fonds des autres fonds gérés par la même entité à but non lucratif. En réalité, la seule différence entre un don légal et illégal à ou par un organisme à but non lucratif est l'intention sous-jacente de l'opération. Il se peut en outre que, dans certains cas, la direction de l'entité ignore que celle-ci est utilisée à des fins illégales. Le GAFI a publié un document concernant les meilleures pratiques de lutte contre l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif, qui peut servir de guide lors de l'examen de ce secteur dans un pays déterminé⁸⁷. Les réponses législatives à cette recommandation en ce qui concerne les organismes à but non lucratif sont analysées au chapitre 4, page 79.

⁸⁵Secrétariat du GAFI, *Questionnaire d'autoévaluation*, note 65 ci-dessus.

⁸⁶*Notes directives*, note 66 ci-dessus, paragraphe 38.

⁸⁷Secrétariat du GAFI, *La Lutte contre l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif : les meilleures pratiques internationales* (11 octobre 2002), http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_fr.htm.