

## **LÉGIFÉRER POUR SE CONFORMER AUX NORMES ET RÈGLES INTERNATIONALES**

Les pays qui ont déjà légiféré en vue de mettre en œuvre les obligations et les règles en matière de lutte contre le terrorisme l'ont fait de nombreuses manières différentes. Certains pays ont adopté une législation exhaustive qui traite de nombreux aspects de la lutte contre le terrorisme et son financement et qui va parfois bien au-delà des prescriptions internationales. D'autres ont mis au point un instrument qui répond à chaque fois à une de ces prescriptions ou à un petit nombre d'entre elles, par exemple, en adoptant des instruments qui répondent uniquement aux prescriptions de la Convention, ou à celles de la Convention et de la Résolution prises ensemble.

Chacune de ces démarches a ses avantages, et il appartient à chaque pays de décider de la manière de procéder en tenant compte de ses besoins propres. Dans certains cas, lorsque le cadre juridique existant, en particulier les lois sur le blanchiment de capitaux, est peu développé ou archaïque, une bonne solution peut consister à adopter une loi globale traitant de manière uniforme de la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Cette solution procure une réponse législative plus cohérente et diminue le risque de lacunes et de failles. Dans d'autres cas, il peut être préférable d'apporter certaines modifications aux lois existantes. Cette approche a l'avantage d'être plus rapide, mais la construction juridique qui en découle peut manquer de clarté et de cohérence.

Les paragraphes qui suivent présentent ce sujet de manière très succincte et générale. Analyser les aspects de la politique législative pénale en matière de prévention, de détection et de répression du terrorisme sort du cadre du présent manuel, mais l'exposé très général qui suit contribuera, nous l'espérons, à préciser les problèmes auxquels les autorités sont confrontées lorsqu'elles examinent la portée possible de la législation et aussi à expliquer les écarts considérables entre les champs couverts par les lois récentes qui comportent des dispositions relatives au financement du terrorisme.

### **Généralités**

La réponse législative stratégique aux obligations internationales en matière de prévention et de répression du financement du terrorisme peut soit s'inscrire dans une initiative législative plus vaste visant à lutter contre

le terrorisme en général, soit être envisagée de manière autonome. Certains pays ont décidé de réagir aux événements de septembre 2001 en adoptant un vaste arsenal de mesures destinées à faciliter la détection, la prévention et la répression du terrorisme. Ces instruments exhaustifs mettent l'accent sur les mesures préventives. Avant la promulgation de cette législation globale, ces pays abordaient généralement le terrorisme en adoptant des dispositions réprimant certains actes précis, notamment ceux qui sont érigés en infraction par les conventions internationales sur la répression des actes de terrorisme, et en tablant sur les dispositions du droit pénal général, notamment celles qui touchent au meurtre, au sabotage ou à l'utilisation illégale d'explosifs. Des pays comme le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis ont adopté une législation globale contre le terrorisme. Comme l'a exprimé le ministre canadien de la Justice devant le Comité du Sénat canadien qui examinait la législation proposée, «Nos lois actuelles nous permettent de faire des enquêtes sur le terrorisme et de poursuivre en justice et de sanctionner sévèrement ceux qui se livrent à diverses activités spécifiques liées en règle générale au terrorisme... Toutefois, ces lois et d'autres ne suffisent pas pour empêcher les actes de terrorisme de se produire... Nos lois actuelles ne tiennent pas suffisamment compte du fonctionnement réel des cellules terroristes et des modalités réelles de l'aide qu'elles reçoivent. Nos lois doivent traduire pleinement notre intention d'empêcher l'activité terroriste et, actuellement, elles ne le font pas»<sup>88</sup>. La loi antiterroriste du Canada, de 2001<sup>89</sup>, vise à fournir aux autorités responsables de l'application des lois les outils nécessaires pour identifier et arrêter les complots terroristes avant qu'ils puissent être mis à exécution<sup>90</sup>. Outre les mesures destinées à remplir les obligations du pays au titre de la Résolution et de la Convention, la loi «répond aux besoins essentiels en matière de mesures pénales exhaustives de lutte contre le terrorisme, notamment par des dispositions relatives à la question fondamentale de la définition»<sup>91</sup>.

Le USA PATRIOT Act<sup>92</sup> aux États-Unis est aussi une loi globale qui accorde des pouvoirs élargis aux autorités de police. Elle a été adoptée dans

---

<sup>88</sup>L'Honorable Anne MacLellan, Ministre de la justice et Procureure générale du Canada, comparution devant le Comité du Sénat dans le cadre du projet de loi C-36, 4 décembre 2001, cité dans Richard G. Mosley, «Preventing Terrorism, Bill C-36: the Anti-Terrorism Act 2001», *Terrorisme, Droit & Démocratie. Comment le Canada a-t-il changé après le 11 septembre?*, Institut canadien d'administration de la justice 147, 2002.

<sup>89</sup>Loi antiterrorisme, Lois annuelles du Canada 2001, chapitre 41 [Canada].

<sup>90</sup>Mosley, voir note 88 ci-dessus, page 150.

<sup>91</sup>*Idem*, page 153.

<sup>92</sup>Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT Act) de 2001, Public Law 107-56, 26 octobre 2001.

le sillage des attentats terroristes de septembre 2001 aux États-Unis. La loi étend les pouvoirs des agents fédéraux en matière de localisation et d'interception des communications et confère au Secrétaire au Trésor des pouvoirs de réglementation pour lutter contre la corruption d'institutions financières aux États-Unis à des fins de blanchiment de capitaux. Elle vise à fermer les frontières des États-Unis aux terroristes étrangers et à arrêter et éloigner ceux qui se trouvent sur leur territoire. Elle instaure de nouveaux types de délits et de nouvelles peines à appliquer à l'encontre des terroristes nationaux et internationaux<sup>93</sup>. La loi d'application de la Convention a été adoptée par la suite<sup>94</sup>.

D'autres pays, qui avaient déjà érigé en infractions diverses formes de terrorisme, ont modifié récemment leur législation pour appliquer la Convention et ont inclus dans la même loi des pouvoirs supplémentaires pour la police en matière de détection des infractions de terrorisme. C'est notamment le cas de la France<sup>95</sup>.

D'autres pays encore ont rassemblé les prescriptions de la Convention et certaines prescriptions de la Résolution et ont légiféré de manière à incorporer leurs dispositions dans le droit local. Un exemple est la loi antiterrorisme 2002-6 à la Barbade. Cette loi définit une nouvelle infraction de terrorisme en utilisant une définition présentant une structure similaire à celle de la Convention et prévoit des outils législatifs pour réprimer ces actes et leur financement, ainsi que le gel et la confiscation des fonds de terroristes.

Enfin, certains pays ont adopté des mesures législatives spécifiques en vue d'incorporer la Convention dans leur législation tout en limitant le champ d'application de la législation nouvelle à ce qui est nécessaire pour assurer l'application des dispositions de la Convention. Par exemple, cette législation peut stipuler dans quelle mesure il y a lieu de rendre les personnes morales pénalement responsables des actes de personnes, une question qui est laissée à la discrétion de chaque partie à la Convention. De même, la Convention ne précisant pas les peines pour les actes que les parties doivent ériger en infraction, la loi peut définir ces peines. Par exemple, l'ordonnance souveraine monégasque n° 15.320, du 8 avril 2002, sur la répression du financement du terrorisme définit les infractions contenues dans la

---

<sup>93</sup>Charles Doyle, *The USA PATRIOT Act: A Sketch*, CRS, Library of Congress (2002), <http://fpc.state.gov/documents/organization/10091.pdf>.

<sup>94</sup>Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act of 2002, Public Law 107-197, Title II, §202(a), 25 juin 2002, 116 Stat. 724, modifiée par la Public Law 107-273, Div. B, Title IV, §4006, 2 novembre 2002, 116 Stat. 1813 (18 U.S.C. §2339C).

<sup>95</sup>Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *Journal officiel*, 16 novembre 2001 [France].

Convention et les traités qui figurent à son annexe et contient des dispositions qui traitent d'aspects que la Convention laisse à la discrétion des États parties<sup>96</sup>. Un arrêté ministériel distinct, basé sur l'ordonnance souveraine par laquelle Monaco rend la Convention applicable au niveau interne, prévoit le gel des avoirs des personnes et des organisations énumérées aux annexes du décret<sup>97</sup>. De même, à Chypre, une loi autorise la ratification de la Convention et comprend les éléments législatifs nécessaires pour mettre celle-ci en œuvre, notamment les peines et les dispositions en matière de responsabilité des personnes morales<sup>98</sup>.

Ces exemples montrent la variété des solutions au problème de la définition du champ d'application des instruments législatifs à adopter dans le contexte de l'entrée en vigueur de la Convention dans un pays, et au problème de l'élaboration de la réponse législative de ce pays à la Résolution 1373 (2001). Les décisions concernant la portée qui convient pour ces instruments se fondent sur plusieurs facteurs. *Primo* et avant tout, il y a les objectifs de politique pénale que l'on cherche à atteindre au moyen de ces instruments : les autorités entendent-elles apporter à la menace du terrorisme une réponse globale à inclure dans la législation proposée, ou envisagent-elles uniquement de s'attaquer aux aspects qui ont trait au financement du terrorisme définis dans la Résolution, la Convention ou une quelconque combinaison de ces deux instruments? *Secundo*, les autorités souhaitent-elles mettre en place un régime distinct d'enquêtes et de procédure pour les infractions de terrorisme, ou veulent-elles que le régime général recouvre également ces infractions? *Tertio*, quel est l'arsenal actuel de dispositions législatives qui traitent du terrorisme, et celles-ci peuvent-elles servir de base à des dispositions qui érigent le financement du terrorisme en infraction? Quatrièmement, les autorités entendent-elles traiter dans la même loi la totalité des Recommandations spéciales du GAFI? Une cinquième considération pourrait être la position de la législation par rapport

---

<sup>96</sup>Ordonnance souveraine n° 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, n° 7542, 12 avril 2002 [Monaco].

<sup>97</sup>Arrêté ministériel n° 2002-434 du 16 juillet 2002 portant application de l'ordonnance souveraine n° 15.321 du 8 avril 2002 relative aux procédures de gel des fonds aux fins de lutte contre le terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, n° 7566, 19 juillet 2002 [Monaco].

<sup>98</sup>A Law to Ratify the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, including supplementary provisions for the immediate implementation of the Convention, n° 29 (III) de 2001 [Chypre].

à celle d'autres pays concernés. (Cet aspect a été mentionné explicitement dans la loi antiterroriste canadienne de 2001<sup>99</sup>.)

## **Concevoir et mettre en œuvre la législation**

### **Aspects à traiter**

Les paragraphes qui suivent ont pour but de fournir certains éléments d'orientation pour la rédaction d'une législation qui met en œuvre la Convention et répond à la Résolution (ainsi qu'aux Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002)), en tenant compte des Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme. Le tableau 4 présente sous forme synthétique les aspects qui, dans la Convention, la Résolution et les huit Recommandations spéciales du GAFI, traitent de la prévention et de la répression du terrorisme et peuvent appeler une réponse législative. Il formule aussi certaines suggestions quant aux lois qui pourraient être modifiées pour répondre à ces prescriptions. L'analyse qui suit part du principe que les autorités entendent soumettre à l'organe législatif des projets de loi qui traitent de ces aspects.

---

<sup>99</sup>«Notre loi [C-36] ne devait certes pas être identique à celle de pays de même tradition juridique, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, mais il n'en fallait pas moins que les différences puissent être expliquées et justifiées» — Richard Mosley, cité dans : Nicole Baer, «Terrorisme, le Ministère de la justice élabore une loi antiterroriste équilibrée», 2-1 *Justice Canada*, Ministère de la justice.

Tableau 4. Synthèse des points à traiter dans la législation

Sujet	Convention	Résolution	GAFI	Législation
Incriminer le financement des actes de terrorisme.	2-7, 9, 17, 18 1 a)	1 a), 1 b)	II	Code pénal (voir chapitre 4, page 48)
Empêcher le soutien financier des terroristes et des organisations terroristes.		1 d)	II	Code pénal (voir chapitre 4, page 48)
Geler, saisir et confisquer les avoirs des terroristes.	8	1 c)	III	Code pénal ou Code de procédure pénale (voir chapitre 4, page 62)
Coopérer au niveau international lors des enquêtes relatives au financement et au soutien des actes de terrorisme.	10-16	2 f)	V	Code pénal ou Code de procédure pénale, loi contre le blanchiment de capitaux, loi sur l'entraide judiciaire, autres (voir chapitre 4, page 67)
Devenir partie aux «conventions pertinentes» et les appliquer intégralement.		3 d), 3 e)	I	La Convention est l'une des «conventions pertinentes». Dans la plupart des pays, la ratification requiert une loi du parlement.

## 44 LÉGIFÉRER POUR SE CONFORMER AUX NORMES INTERNATIONALES

Sujet	Convention	Résolution	GAFI	Législation
Faire obligation aux institutions financières de prendre des mesures préventives pour déceler et signaler les opérations liées au FT.	18 1 b)		IV	Loi contre le blanchiment de capitaux (voir chapitre 4, page 70)
Établir des canaux de communication internes et externes pour les infractions présumées, notamment par l'intermédiaire d'Interpol.	18 3 3), 18 4		V	Code pénal, loi contre le blanchiment de capitaux, autres (voir chapitre 4, page 68)
Prendre des mesures pour, notamment, l'enregistrement ou l'agrément de tous les organismes de transfert monétaire et la détection du transport transfrontière d'espèces.	18 2 a), 18 2 b)		VI	Loi sur les services financiers, loi douanière, autres (voir chapitre 4, page 70)
Obliger les institutions financières à inclure des renseignements sur le donneur d'ordre dans tous les transferts de fonds.			VII	Loi ou règlements sur le blanchiment de capitaux, loi sur les services financiers (voir chapitre 4, page 70)

Sujet	Convention	Résolution	GAFI	Législation
S'assurer que les organismes à but non lucratif ne sont pas utilisés pour financer le terrorisme.			VIII	Loi sur les organismes philanthropiques ou loi similaire (voir chapitre 4, page 79)

Pour décider de la structure précise de la législation à élaborer compte tenu des considérations générales ci-dessus ainsi que des prescriptions de la Convention, de la Résolution et des Recommandations spéciales, les autorités devront tenir compte d'un certain nombre de questions pratiques. Tout d'abord, selon le système juridique concerné, il se peut que certaines des prescriptions puissent être appliquées sans légiférer. Ce serait le cas dans un pays où les traités internationaux ratifiés ont force de loi. Il peut toutefois être nécessaire, même dans ces pays, d'intégrer explicitement les crimes requis dans le Code pénal (comme l'ont fait la plupart des pays) afin de veiller à ce que ce code contienne tous les crimes et qu'il n'existe aucun doute quant à l'applicabilité des autres parties du code (relatives aux preuves, aux moyens généraux de défense, etc.). En ce qui concerne les dispositions, qui doivent faire l'objet d'une législation, un autre aspect consisterait à savoir si elles seraient toutes intégrées dans une loi globale ou, à défaut, de quelle manière les dispositions législatives seraient regroupées. De même, les autorités devront examiner la législation existante pour déterminer s'il serait possible de la modifier pour répondre à certaines prescriptions sans adopter de loi nouvelle. Il sera nécessaire d'examiner, dans tous les cas de figure, les liens entre toute nouvelle proposition législative et les lois existantes, en particulier les lois sur le blanchiment de capitaux.

### Modèles de lois

Outre le présent manuel, les autorités peuvent consulter un certain nombre de sources pour la conception de la législation envisagée ou pour la rédaction de certaines dispositions précises. Certains pays ont placé sur le site Internet du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des renvois à leur législation pertinente<sup>100</sup>. Les autorités peuvent également consulter un certain nombre de modèles de lois. Par exemple, le Secrétariat du Commonwealth a publié divers modèles de dispositions législatives assortis de commentaires ainsi que des «kits de mise en œuvre» concernant

<sup>100</sup>Ces lois peuvent être consultées à l'adresse [http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc\\_da/index.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/index.html).



divers aspects de la lutte contre le terrorisme<sup>101</sup>. Le Centre de prévention de la criminalité internationale, des Nations Unies, est en train d'élaborer des outils législatifs et de mise en œuvre pour les douze conventions mondiales contre le terrorisme<sup>102</sup>. Le Programme de lutte contre le blanchiment de capitaux, aux Caraïbes, a également publié un projet de législation sur la lutte contre les actes de terrorisme et le financement du terrorisme<sup>103</sup>.

### Problèmes de droits de l'homme

La Convention contient une allusion indirecte aux droits de l'homme à l'article 21, qui énonce qu'«aucune disposition de la présente Convention n'a d'incidence sur les autres droits, obligations et responsabilités des États et des individus en vertu du droit international, en particulier les buts de la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire et les autres conventions pertinentes»<sup>104</sup>. Les buts visés par la Charte des Nations Unies comprennent le développement et l'encouragement du «respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion»<sup>105</sup>. La mention du droit humanitaire international, qui apparaît aussi dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif<sup>106</sup>, semble destinée à sauvegarder les droits des populations dans les situations de conflit armé, ce qui correspond au contenu des conventions internationales relatives au droit humanitaire.

Les problèmes de droits de l'homme risquent davantage de se poser dans le contexte de l'élaboration d'une loi globale sur le terrorisme<sup>107</sup>, mais

---

<sup>101</sup>Notamment les Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism du Secrétariat du Commonwealth (septembre 2002); et les Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions (2002).

<sup>102</sup>La publication de ces outils est prévue en 2003.

<sup>103</sup>Fitz-Roy Drayton, Caribbean Anti Money Laundering Programme, *Draft Legislation to Combat Terrorist Acts and Terrorist Financing*.

<sup>104</sup>L'article 17 mentionne également les droits de l'homme dans le contexte des personnes placées en détention ou contre lesquelles toute autre mesure est prise ou procédure engagée en vertu de la Convention.

<sup>105</sup>L'article 1, paragraphe 3 de la Charte des Nations Unies énonce ce qui suit : «Les buts des Nations Unies sont les suivants :[...] 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion».

<sup>106</sup>Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, article 19, paragrahe 1.

<sup>107</sup>Dans beaucoup de pays, des voix se sont élevées contre les pouvoirs étendus accordés à la police dans les aspects liés au terrorisme et à propos des questions de mise en détention en  
(suite à la page suivante)

ils peuvent aussi être soulevés par une loi plus limitée, qui se borne à apporter une réponse à la Résolution et à la Convention. Dans certains pays, des craintes ont été exprimées quant au fait que la définition générique des actes de terrorisme donnée dans la Convention aux fins d'établir l'infraction du financement de ces actes risquerait d'être utilisée abusivement, compte tenu de son caractère très général. On a estimé, en particulier, que certaines formes de protestations publiques, qu'elles soient légales ou illégales, pourraient relever de la définition des actes de terrorisme. Ces pays ont tenté de résoudre le problème en ajoutant à la définition une formule interprétative précisant que les grèves ou mouvements de protestation ne constituaient des actes de terrorisme qu'en présence de certains autres éléments propres aux infractions de terrorisme (voir des exemples au chapitre 4, page 52). De manière plus générale, chaque pays devra rechercher un équilibre entre la nécessité d'une législation qui confère à la police et aux autres autorités des pouvoirs suffisants pour engager des poursuites contre les auteurs d'actes de terrorisme, y compris ceux qui les financent et les préparent, et la nécessité de préserver les libertés individuelles, notamment les droits fondamentaux en matière de protection de la vie privée et les droits des détenus. Les autorités peuvent consulter les documents publiés à ce sujet par le Haut commissariat aux droits de l'homme et par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe<sup>108</sup>.

---

l'absence d'accusation et de droits d'accès à un avocat pour les détenus. *Voir, d'une manière générale*, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Other Issues, Terrorism and human rights, progress report prepared by Ms. Kalliopi K. Koufa, Special Rapporteur*, paragraphes 112–117, E/CN.4/Sub. 2/2002/31.

<sup>108</sup> Voir Haut commissariat aux droits de l'homme, *Note to the Chair of the Counter-terrorism Committee: A Human Rights Perspective on Counter-Terrorism Measures*, <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ohchr1.htm>; et Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des ministres le 11 juillet 2002 à la 804<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres* (septembre 2002).