



BLANCHIMENT D'ARGENT ET FINANCEMENT DU TERRORISME : DU BLANCHIMENT AU NOIRCIMENT

YVES GODIVEAU*

La France est engagée dans la lutte contre le blanchiment d'argent à l'intérieur de ses frontières et au-delà. La prise en compte de ce phénomène criminologique au niveau national a des répercussions au plan international. Que ce soit au sein d'enceintes européennes ou transnationales, la France joue un rôle moteur dans les évolutions normatives et structurelles qui se développent.

A cet égard, le « modèle français », apparu en 1990, inspire les réflexions engagées pour mieux comprendre et appréhender ce fléau de nos sociétés modernes confrontées à la mondialisation économique, laquelle influe en outre sur la globalisation de la criminalité organisée. L'interdépendance des systèmes de lutte mis en œuvre est un fait majeur, et sans une prise de conscience sur la nécessité d'une coopération internationale, point de salut ! Cette indispensable collaboration ne va pas sans difficultés tant les différences des ordres juridiques sont parfois grandes. Les organes internationaux contribuent fort heureusement à harmoniser les structures nationales afin d'améliorer l'entraide judiciaire mutuelle. Aucun modèle n'est figé et l'évolution est la règle au risque de se scléroser. La France n'échappe pas à cette assertion. Si la position française est

influente, cela est sans doute dû en partie aux efforts que s'imposent les autorités nationales pour s'adapter aux normes qu'elle suggère pour l'optimisation de la lutte transnationale contre les manifestations financières de la criminalité organisée, à commencer par le blanchiment d'argent.

Les normes édictées en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent évoluent en permanence, et certaines autorités confrontées aux réalités actuelles ont la volonté de les prolonger pour réprimer le financement du terrorisme. La question est de savoir si l'on peut appliquer le modèle anti-blanchiment à ce que d'aucuns nomment souvent le noirciment de l'argent propre.

LE BLANCHIMENT DE L'ARGENT SALE

Le cadre juridique et le contexte international

Le dispositif juridique français mis en place depuis 1987 répond aux exigences apparues au travers de diverses évolutions qui ont abouti, en 1996, à la création d'un délit général de blanchiment d'argent.

Les mutations successives de la législa-

* Chef de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF).

tion tiennent compte des avancées internationales, mais également des réalités typologiques du blanchiment. Le caractère transnational du phénomène n'est pas sans incidence dans la novation normative, et traduit, par ailleurs, les difficultés parfois insurmontables à poursuivre pénalement le blanchiment d'argent.

Le dispositif juridique de l'infraction

Inspiré directement des travaux de la Convention des Nations unies sur « le blanchiment de l'argent du trafic des produits psychotropes », le premier texte français en la matière est la loi du 31 décembre 1987 inclus dans le Code de la santé publique puisqu'il traite du blanchiment lié au trafic de stupéfiants. D'ailleurs, cette référence aux stupéfiants est présente dans de nombreuses dispositions françaises et étrangères qui conçoivent ce délit financier par rapport à cette matière criminelle.

La loi du 12 juillet 1990 a ensuite fixé le dispositif actuel en instituant le système des déclarations de soupçons et d'opérations financières liées aux trafics de stupéfiants. Cette loi fondatrice a fixé le champ des compétences des structures créées le 9 mai 1990 : l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) et la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Trafin).

La loi du 29 janvier 1993 est une autre étape législative où le blanchiment de capitaux est considéré par rapport à la criminalité organisée, laquelle n'est cependant pas définie en droit français, pas plus que l'activité des organisations criminelles auxquelles il est fait expressément référence.

C'est la loi du 13 mars 1996 qui achèvera de traduire en droit français les mesures préconisées dans les « 40 recommandations » du Groupe d'action financière internationale (Gafi). Elle crée un délit de blanchiment général repris à l'article 324-1 du Code pénal et défini comme étant « la justi-

fication ou l'aide à la justification mensongère du produit direct ou indirect de tout crime ou délit ». La législation poursuit en l'assimilant à la participation à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion, faisant sienne la terminologie technique du blanchiment.

Bien qu'instituant un délit général, la loi n'en conserve pas moins les délits spéciaux des articles 222-34 et suivants du Code pénal relatifs au blanchiment du trafic de stupéfiants, lui conservant ainsi un régime spécial dérogatoire du droit commun en matière de poursuite, d'instruction et de jugement. A été maintenu, en outre, le délit spécifique prévu à l'article 415 du Code des douanes, instituant le délit de blanchiment douanier dès lors que les mouvements financiers franchissent une frontière. Enfin, cette loi nouvelle a mis en place une clause de « blanchiment aggravé » dès lors qu'il est le fait de professionnels, par habitude ou en bande organisée.

Les étapes du blanchiment

Les auteurs de crimes ou délits agissent dans un but lucratif et s'organisent pour pouvoir jouir en pleine lumière de leurs profits illicites. Plus simplement exprimé : ils blanchissent ou font blanchir selon leur statut dans la hiérarchie criminelle. Techniquement parlant, ils agissent soit en justifiant mensongèrement pour dissimuler le lien économique entre l'infraction d'origine et le produit direct ou indirect de cette infraction, soit en opérant par actes de placement, de dissimulation ou de conversion, autant d'opérations qui peuvent correspondre aux justificatifs mensongers.

Les diverses diligences s'effectuent selon un cycle comparable à celui d'une machine à laver, à savoir pré-lavage, lavage, essorage. Autant d'étapes qui vont, au fur et à mesure, procurer à l'argent sale une nouvelle honorabilité tout en devenant de moins en moins liquide, de moins en moins perceptible.



La phase la plus visible se situe sitôt après la commission de l'infraction ; c'est celle du placement. Ainsi, dès après le « deal » de rue pour des produits stupéfiants, le trafiquant va s'attacher à accroître la valeur faciale de la monnaie fiduciaire par l'échange des petites coupures, puis à transformer les billets « forts » en monnaie scripturale. Les techniques sont variées et s'inspirent de l'idée de recourir à des cycles commerciaux où circulent légitimement et naturellement des espèces (pizzerias, laveries automatiques, lotos, sex-shop...). Dans certaines zones de la planète, le transport physique de mallettes emplies de billets de banque, déposés dans des établissements de crédit accueillants, pourra permettre cette opération de placement.

L'étape de la dissimulation est, comme son nom l'indique, celle où le blanchisseur va faire en sorte de masquer la traçabilité du flux financier. Outre le recours à la multiplication de sociétés-écrans, les techniques bancaires, fiduciaires ou boursières, sont mises en œuvre à cette fin. Les instruments les plus sophistiqués peuvent être utilisés et, notamment, ceux apparus avec les nouvelles technologies de l'information.

Enfin, vient la phase dite de conversion, à l'issue de laquelle l'argent sale sera blanchi par incorporation dans l'économie légale. Selon le niveau atteint, cette intégration pourra prendre la forme d'achats de bons du Trésor ou de Sicav ou bien de placements boursiers ou immobiliers.

A ce stade, la liaison avec l'infraction initiale sera plus difficile à établir. D'où la nécessité d'une vigilance accrue lors de la phase initiale du placement. Dès lors, les efforts du législateur ont porté sur les organes de détection, en les sensibilisant davantage et en multipliant le nombre des acteurs de cette vigilance pour accroître les chances de repérage des opérations suspectes.

Toutefois, cela ne résout pas les problèmes liés à la dimension transnationale de la délinquance.

La dimension transnationale de la délinquance

Lorsqu'il s'agit de blanchiment d'argent lié à la criminalité organisée, la dimension, dont il faut prendre la mesure, est nécessairement transnationale. Ne serait-ce que parce que certains trafics ne peuvent se concevoir sans passage d'une frontière ; c'est le cas des stupéfiants. Par ailleurs, tous les trafics d'une certaine envergure ne peuvent s'imaginer sans transnationalité.

Aussi, lorsqu'il s'agit de démontrer le blanchiment du produit d'un crime commis en dehors des frontières de l'hexagone, la tâche se complique singulièrement. Si l'on considère qu'établir le lien entre infraction d'origine commise en France et blanchiment en France relève souvent de la gageure, on peut imaginer la difficulté lorsqu'il est question de rechercher à l'étranger les éléments originels.

A cet égard, la coopération policière et judiciaire doit être de grande qualité. Toutefois, malgré une volonté réelle, les praticiens se heurtent parfois tout simplement à des obstacles nés de la différence de systèmes ou d'ordre juridique, ou encore à des qualifications dissemblables voire sans concordance. Ainsi, la définition très générale du blanchiment de l'article 324-1 du Code pénal français, il s'accommode parfois mal de conceptions restrictives de certaines législations européennes attachées à des listes d'infractions, contraires à l'exhaustivité française.

Il sera vu plus loin quelles solutions peuvent être imaginées et apportées à ces handicaps inhérents au caractère transnational de la délinquance, solutions tant normatives que structurelles.

Les moyens de détection et de répression mis en œuvre

Le législateur français et les institutions internationales ont œuvré pour la mise en place d'instruments de détection et d'aide

à la répression internationale du blanchiment. Au plan national, l'OCRGDF et la cellule Tracfin ont été créés à cette fin. Cette dernière joue un rôle essentiel dans la détection qui doit associer, le plus tôt possible, l'organe judiciaire. Cependant, la coopération européenne et internationale doit conforter et relayer les efforts nationaux. Si les difficultés existent, les solutions mises en œuvre sont porteuses d'avenir.

Les structures nationales de lutte contre le blanchiment : Tracfin et OCRGDF

Deux décrets du 9 mai 1990 ont institué les organes français de lutte contre le blanchiment. L'un administratif, dépendant du ministère de l'Economie et des Finances : Tracfin. Le second, à vocation judiciaire, placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur au sein de la Direction centrale de la police judiciaire : l'OCRGDF.

Tracfin a pour mission essentielle de recueillir les déclarations de soupçons de la part des professions assujetties, visées dans la loi du 12 juillet 1990 modifiée le 2 juillet 1998, à savoir les établissements de crédit, les assureurs, les changeurs manuels, les agents immobiliers et les notaires.

Pour l'année 1999, Tracfin a ainsi été destinataire de 1 655 déclarations de soupçons qui ont ensuite donné lieu à une enquête administrative à l'issue de laquelle les soupçons ont été ou non confirmés. Dès la fin de ces investigations et si elles s'avèrent positives au sens où des infractions peuvent apparaître constituées, les informations sont transmises à l'autorité judiciaire qui décidera alors de l'opportunité d'une enquête à caractère judiciaire. Pour 1999, 179 dossiers ont été ainsi transmis aux procureurs de la République compétents en raison du lieu de commission supposé de l'infraction. Ensuite, un service de police ou de gendarmerie est chargé d'une enquête judiciaire,

l'OCRGDF étant tenu informé de ces éléments dans le but d'informer son unité de documentation opérationnelle, l'unité antiblanchiment pouvant au demeurant être saisie pour conduire les investigations.

L'OCRGDF est l'un des neuf offices centraux placés sous l'autorité du directeur central de la police judiciaire dont la mission essentielle est de combattre le crime organisé sous toutes ses formes. Comme tout office central de police judiciaire, il assure la quadruple mission de centralisation de l'information criminelle de son domaine de compétence, l'analyse de cette information, sa traduction en termes de programmes de prévention et de formation ou en diligence opérationnelle. Outre la lutte contre le blanchiment d'argent, l'OCRGDF est chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. La Brigade centrale de répression des fraudes communautaires et des escroqueries est ainsi le correspondant de l'Office de lutte antifraude (Olaf) de la Commission européenne.

L'OCRGDF se trouve au centre du dispositif constitué par les offices centraux spécialisés dans les divers domaines de la criminalité organisée (trafic de stupéfiants, des êtres humains, des biens culturels, faux monnayage, armes et explosifs, grand banditisme et nouvelles technologies de l'information).

Un dernier office dépend du directeur central de la police aux frontières, celui de l'immigration et du travail clandestin pour des raisons évidentes, mais en relation étroite avec ses homologues de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

L'approche internationale de la DCPJ est favorisée par le fait que le directeur central dirige le Bureau central France d'Interpol, anime la cellule Schengen et l'unité Europol. Ces trois instruments ont été réunis au sein d'une Section centrale de coopération opérationnelle de police où sont réunis policiers, gendarmes, douaniers et magistrats.



Les structures internationales

Les structures internationales n'ont, à l'évidence, aucune vocation opérationnelle. Il n'en demeure pas moins que leur action est déterminante dans la lutte contre le blanchiment d'argent dont la dimension transnationale ne peut échapper à personne.

Outre l'Organisation des Nations unies, il convient d'évoquer le rôle prépondérant tenu par le Gafi, les groupes G7 et G8, le groupe Egmont, le groupe Fonds provenant d'activités criminelles (Fopac) d'Interpol. A noter la terminologie utilisée de « groupe » qui rend compte d'un dynamisme recherché à défaut d'être obtenu dans tous les cas.

Les diverses conventions des Nations unies sur le thème de la criminalité organisée témoignent de l'intérêt que porte la communauté internationale à la lutte contre le crime organisé. Citons pour mémoire la Convention de 1988 sur les trafics de stupéfiants et le blanchiment, celle de 1999 sur le financement du terrorisme et celle de 2000 sur la criminalité transnationale organisée. Elles rendent compte de l'œuvre d'harmonisation menée dans la plus large enceinte qui soit et qui inspire les travaux des autres groupes.

Tout d'abord, le Gafi créé lors du sommet de l'Arche à Paris en 1989 dont les « 40 recommandations », parues en 1990, constituent le fondement de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les travaux de cette institution s'imposent désormais à la communauté financière et notamment ceux relatifs à la détermination des pays et territoires non coopératifs. Ils ont abouti après deux années d'élaboration à la publication de deux listes d'Etat où les dispositifs antiblanchiment ont été jugés insuffisants. Après publication de ces listes, les réactions des pays visés témoignent de la portée du Gafi qui en est depuis à préparer la mise en œuvre de contre-mesures à l'encontre de ces pays qui ne se résou-

draient pas à coopérer. Ces « sanctions » pourront aller jusqu'à l'interdiction de toute transaction financière entre ces pays et les Etats membres du Gafi.

Les groupes G7 et G8, à vocation économique, ont pris la dimension financière du blanchiment. Ils ont un rôle d'impulsion qui se caractérise notamment pour le G7 dans l'initiation des réflexions du Gafi. Le nombre réduit de ses membres lui confère un dynamisme positif pour une efficacité optimale.

Le groupe Egmont réunit les cellules de renseignements financiers de 70 pays qui, sur le modèle de Tracfin en France, sont chargés du recueil des déclarations de soupçons et de leur exploitation. Créé en 1995, il constitue un cadre supranational apte à œuvrer de manière concrète pour résoudre les difficultés relatives à l'échange d'informations concernant des opérations financières suspectes.

Le groupe Fopac d'Interpol prolonge les travaux qui peuvent être conduits dans d'autres enceintes. La valeur ajoutée par ce groupe réside dans l'exploitation de données opérationnelles transmises par les 180 Etats membres d'Interpol. On envisage aisément tout l'intérêt que peut représenter cette analyse.

La coopération internationale

Au-delà des diverses structures internationales évoquées ci-dessus, il convient d'aborder la question de la coopération internationale sous un angle pratique et concret, et vérifier si elle s'exerce réellement.

La législation antiblanchiment suppose, dans son application, une collaboration sans faille des divers partenaires impliqués dans ce combat tant au niveau national qu'international. D'autant que la majorité des lois applicables sous-entendent la commission d'une infraction initiale dont le produit est blanchi.

Il a déjà été évoqué la difficulté de rapprocher ces deux éléments au niveau natio-

nal. Passer à la dimension internationale ne simplifie par les investigations lorsque le crime ou délit de référence est commis dans un pays étranger qui respecte un ordre juridique différent et dont les normes ne correspondent pas à celles de l'Etat requérant.

Force est de constater que, dans certains cas d'espèce, il est vain d'espérer une entraide judiciaire mutuelle. Alors que d'un strict point de vue policier la coopération est effective, l'approche judiciaire se heurte à l'application de normes parfois incompatibles. Quand ce n'est pas le cas, les recours prévus dans tel Etat requis obèrent largement tout espoir d'aboutir dans un délai raisonnable, du moins en rapport avec la nécessaire diligence synonyme d'efficacité.

Il est en outre délicat de montrer du doigt tel ou tel pays. D'autres enceintes le font comme le Gafi, et il reste à en attendre les effets qui ne pourront qu'être positifs.

Dans cet ordre d'idée, les perspectives sont favorables, tant au niveau européen qu'international. A l'évidence, les progrès sont peu sensibles mais, envisagés sur une longue période, ils sont patents.

Les perspectives d'action

Sur le plan national, la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) est porteuse de perspectives intéressantes en ce qu'elle intègre des modalités d'amélioration de la lutte contre le blanchiment.

Au niveau européen, la révision de la directive du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux aura un impact sur les dispositifs nationaux mis en œuvre, à commencer par les structures françaises.

La loi NRE

Tenant compte des évolutions de la sphère financière mondiale, le Parlement français a adopté, le 16 mai 2001, une loi

sur les nouvelles régulations économiques. Il est intéressant de noter qu'un titre entier est consacré à « l'amélioration de la lutte contre le blanchiment provenant d'activités criminelles organisées ». La terminologie précise employée est également significative. Il n'est plus question « d'organisations criminelles » ou de « criminalité organisée », dont il a été dit plus haut que ces concepts littéraires n'avaient aucune correspondance juridique. Il est désormais question d'activités criminelles organisées, ce qui est une acception plus facile à mettre en œuvre par des pénalistes qui disposent déjà des définitions de l'association de malfaiteurs et de la bande organisée.

La loi contient deux volets essentiels s'agissant de ce titre spécifique. Des mesures améliorent le dispositif répressif, et des modalités adaptent les normes de prévention et de détection.

Sous l'angle répressif, le Code pénal est modifié pour élargir le champ d'application de l'association de malfaiteurs en l'ouvrant aux infractions punies de cinq ans d'emprisonnement et non plus de dix années, comme c'est le cas dans l'actuel article 450-1 du Code pénal. En outre, le législateur crée un renversement de la charge de la preuve en ajoutant un article 450-1-1 au Code pénal visant les personnes en relation avec les auteurs d'une association de malfaiteurs, nouvelle formule, et qui ne peuvent justifier de leurs ressources. Cette novation, si elle est adoptée, complètera des dispositions du même ordre qui concernent le proxénétisme (art. 225-6 CP) et le trafic de stupéfiants (art. 222-39-1 CP).

Au titre des modalités d'adaptation des instruments de prévention et de détection, la déclaration de soupçons est explicitée en ce sens que les professionnels assujettis pourront se référer « aux opérations qui pourraient provenir », et non plus « paraissent », du trafic de stupéfiants et « d'activités criminelles organisées », et non plus de « l'activité d'organisations criminelles ». Par ailleurs, les professions assujetties voient



leur liste abondée par les directeurs de casinos et les marchands de pierres et de métaux précieux, d'antiquités et d'objets d'art. Enfin, l'échange d'informations entre administrations publiques sera facilité par l'impossibilité du secret professionnel.

La loi NRE apporte en l'état, c'est évident, des améliorations au dispositif antiblanchiment national. Elle sera relayée par la révision de la directive antiblanchiment du 10 juin 1991 de l'Union européenne.

La révision de la directive antiblanchiment

L'Europe a toujours joué un rôle déterminant dans la prise en compte du phénomène du blanchiment des capitaux. Que ce soit le Conseil de l'Europe ou la Communauté économique européenne puis l'Union européenne, les Etats européens ont souvent été à la source d'une évolution en ce domaine.

Le traité de Maastricht, puis celui d'Amsterdam, sont là pour le confirmer.

La révision de la directive du 10 juin 1991 entre dans ce cycle évolutif. Elle apportera des modifications sur deux plans, la France n'étant concernée que par l'un des deux. En effet, la première novation est l'extension du blanchiment à d'autres infractions que celle de trafic de stupéfiants. La loi du 13 mai 1996 instaurant un délit général répond déjà à cette extension. Ce sera toutefois l'occasion de resserrer le champ d'application national en se référant à la liste des infractions répertoriées par la directive.

Le second volet de la révision a trait aux professions assujetties et notamment celles du chiffre et du droit. Cela visera les experts comptables, les commissaires aux comptes ainsi que les avocats et conseillers juridiques de tous ordres.

Sur cette révision, les discussions ont été âpres, mais ont abouti à cette inclusion. Elle se situe dans un mouvement

plus général qui, peu à peu, intègre les professions non financières dans le dispositif de surveillance, de contrôle et de détection du blanchiment d'argent. C'est une constatation évidente que les criminels sont de mieux en mieux organisés pour blanchir et recourent, de plus en plus fréquemment, à des montages juridico-économiques sophistiqués qui méritent l'attention du plus grand nombre.

LE NOIRCIMENT DE L'ARGENT PROPRE... OU PRESQUE

L'actualité récente a mis en évidence que des organisations terroristes étaient à même de démontrer leur capacité extrême de nuisance, de manière parfois plus évidente que la criminalité organisée, mais avec la même détermination pour modifier l'ordre établi. Si, *a priori*, le calque peut sembler convenir, une analyse plus approfondie conduit à différencier les deux types d'approche et de finalité financière.

Il paraît à cet égard intéressant de s'interroger, à l'instar du blanchiment, sur les bases juridiques du terrorisme à l'échelle nationale et internationale, après avoir évoqué les sources de financement. Il conviendra ensuite d'examiner les structures mises en œuvre tant en France qu'au niveau inter-étatique. Enfin, la riposte actuelle génère des réflexions sur les modèles à envisager pour combattre efficacement cet autre fléau qui, dans sa dimension financière, appelle des solutions inédites voire originales.

Lorsque l'on évoque le blanchiment, l'origine des fonds ne pose pas de questions dans la mesure où la source est criminelle. La finalité des opérations de blanchiment consiste à légitimer des emplois futurs sans être inquiété. Les principales sources sont identifiées dans les produits issus de trafics de stupéfiants, d'œuvres d'art et d'antiquités ou encore d'être

humains. En revanche, s'agissant de financement du terrorisme, les ressources ont une origine souvent légale. Ce sont les emplois de ces fonds qui ont une finalité criminelle et de légitimation d'une cause politique au sens large.

Par souci de raccourci pédagogique, certains n'hésitent pas alors à parler de « blanchiment à l'envers ». Effectivement, d'un point de vue technique, les opérations peuvent apparaître semblables. Toutefois, le fait qu'elles se recoupent, interdit d'établir un parallèle absolu, ne serait-ce que par référence à un axiome géométrique.

Les sources du financement du terrorisme

Cette question n'est pas abordée uniquement sous l'angle de l'actualité du terrorisme islamique. Elle envisage toutes les organisations pour signaler leurs similitudes, bien que des particularismes soient à noter selon que l'activisme est de caractère strictement politique ou religieux.

Les sources légales

Il est ici fait référence aux ressources légales, c'est-à-dire, dans certains cas, officielles, qui sont ensuite détournées en partie ou en totalité pour alimenter les budgets d'organisations ou de groupes terroristes.

Il s'agit en l'occurrence de dons ou de collectes organisés sous les motifs les plus divers. Les dons sont le fait de sympathisants et peuvent atteindre des montants de plusieurs millions de francs, lorsqu'ils proviennent de familles fortunées ou d'hommes d'affaires accomplis. Les quêtes, plus modestes, sont organisées dans le public, ciblé selon sa confession, sa nationalité ou son obédience.

Les sources peuvent être légales au sens où elles naissent dans des activités commerciales ou économiques, là aussi tout à fait officielles. Leur emploi n'est que partielle-

ment constitutif d'un détournement punissable pour les besoins d'une cause terroriste, la source demeurant légale. Les secteurs économiques concernés sont très variables et peuvent tout aussi bien intéresser des commerces de détail (vêtements, alimentation, librairies, disques, vidéo), de restauration rapide (pizzerias, kebabs, à emporter) ou traditionnelles. Elles peuvent également apparaître dans le secteur agricole ou piscicole, l'industrie agro-alimentaire ou la fabrication de composants électroniques. Au demeurant, la gestion d'affaires commerciales ou de services offre la possibilité d'employer des sympathisants pour leur fournir une couverture administrative et sociale.

Au chapitre des sources légales, il convient enfin de mentionner les ressources, on ne peut plus officielles, que sont les subventions et autres aides publiques, nationales ou internationales. Elles sont servies à des associations à caractère culturel, culturel ou syndical. Elles peuvent abonder également les trésoreries d'organisations non gouvernementales (ONG) à vocation humanitaire ou caritative.

Ces sources légales constituent souvent la ressource principale d'organisations régionales qui répugnent à recourir à des activités criminelles pour alimenter leur budget. Dans le langage dialectique et politique, il est d'ailleurs question d'impôt révolutionnaire, ce qui, juridiquement, constitue une extorsion de fonds... Là est peut être la frontière avec les sources illégales.

Les sources illégales

L'origine illégale des ressources traduit une diversité comparable à l'activité malveillante des délinquants. Toutefois, il se dégage une typologie des principales sources illégales, selon qu'elles s'inscrivent dans les grands trafics ou des délits particuliers.

Aucun trafic n'échappe à cette nomenclature. Qu'il s'agisse de stupéfiants, d'êtres humains, d'objets d'art et d'antiquités, de fausse monnaie et, à plus forte raison,



d'armes, d'explosifs ou de matières dangereuses ou encore de véhicules, ces trafics sont entretenus par les organisations terroristes elles-mêmes, ou elles en tirent profit en assurant leur sécurité. L'axiome de base en la circonstance étant de retirer un profit financier permettant d'alimenter la trésorerie de l'organisation. L'idéologie que celle-ci défend est mise, en quelque sorte, entre parenthèse, selon l'adage « la fin justifie les moyens ». Ce type de financement est essentiellement le fait d'organisations structurées et d'une envergure certaine, dont les besoins rendent nécessaires ces pratiques.

D'autres sources sont trouvées dans les vols à main armée dont une partie constitue un autofinancement suffisant, ou bien encore dans la commission d'escroqueries au moyen de cartes bancaires qui s'avère particulièrement productif.

Enfin, il faut rappeler l'impôt révolutionnaire qui peut prendre la forme d'une contribution « volontaire » ou « vivement recommandée ». L'extorsion peut aussi prendre la forme de racket dans certaines communautés ou la demande de rançon consécutive à l'enlèvement de « contribuables » récalcitrants ou réputés solvables.

Ces méthodes de financement ne sont pas exclusives l'une de l'autre, les secondes pouvant venir en complément du budget alloué à partir des fonds accumulés par les trafics de tous ordres. En tout état de cause, ces ressources échappent au cycle du blanchiment dans la mesure où elles sont utilisées à des fins purement domestiques ou ré-injectées dans l'économie terroriste (faux papiers, armes, explosifs). Il est dès lors difficile de faire un parallèle avec le blanchiment d'argent.

Les bases juridiques de la répression du financement du terrorisme

La répression du financement du terrorisme est organisée, en France, par la mise en œuvre d'instruments normatifs et struc-

turels. Ils sont les prolongements d'impulsions internationales, mais ils peuvent être aussi à l'origine d'initiatives internationales. L'actualité récente peut en témoigner largement, comme il sera vu *infra*.

Les instruments normatifs nationaux

S'agissant des normes juridiques applicables au financement du terrorisme, le droit français envisage clairement la situation dans le Code pénal et dans les textes spécifiques au blanchiment.

L'article 421-1 du Code pénal

Tout d'abord, le Code pénal définit l'infraction dans le livre quatrième titre II relatif au « terrorisme », chapitre 1^{er} « Des actes terroristes » et plus précisément à l'article 421-1 : « actes terroristes commis intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

Le législateur définit plus précisément les infractions concernées à savoir :

- l'enlèvement et la séquestration (article 421-1-1) ;
- les vols, les extorsions, les infractions en matière informatique (article 421-1-2) ;
- le recel du produit de ces infractions (article 421-1-5).

Le financement volontaire peut être qualifié d'acte de terrorisme au sens de l'article 421-2-1 dans le « fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs fait matériel, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents ».

Ainsi, la contribution intentionnelle au financement d'une action terroriste est prise en compte dans l'aggravation des peines qui peuvent être prononcées.

Le Parlement a amélioré ce dispositif dans le cadre de la loi, votée le 31 octobre 2001, dite « loi sur la sécurité au quoti-

dien », en ajoutant à l'article 421-1 du Code pénal les infractions de blanchiment et les délits d'initiés. L'article 421-2-2 définit le financement du terrorisme comme un acte terroriste à part entière.

Les textes antiblanchiment

Les textes relatifs au blanchiment ne prennent pas directement en considération les autres actes de terrorisme, sans toutefois les exclure.

Ainsi, la loi du 13 mai 1996 qui institue un délit de blanchiment général pour tout crime ou délit ayant procuré à son auteur un profit direct ou indirect. Par voie de conséquence, les crimes et délits visés à l'article 421-1 entrent dans le champ de l'article 324-1 qui définit le blanchiment. En revanche, le blanchiment n'est pas considéré comme un acte terroriste spécifique de l'article 421-1.

Enfin, la loi du 12 juillet 1990, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux, dispose dans son article 3 que ces organismes financiers ont l'obligation de déclarer les opérations suspectes paraissant provenir du trafic de stupéfiants ou de l'activité d'organisations criminelles à la cellule Tracfin. Après analyse des informations recueillies et si ces derniers mettent en évidence un crime ou un délit susceptible de relever de l'activité d'une organisation criminelle, la cellule Tracfin transmet aux autorités judiciaires les résultats de cette investigation administrative. Dans ce cadre, la notion d'activité criminelle organisée s'applique à celle d'une organisation terroriste.

Les structures nationales

S'agissant ensuite des structures, elles relèvent essentiellement de la compétence de la Direction générale de la Police nationale qui s'appuie notamment sur la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ),

la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la Direction de la surveillance du territoire (DST) et l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT).

Ces trois composantes ont naturellement pour vocation de prendre en charge les aspects financiers du terrorisme national et international.

La Direction centrale de la police judiciaire

La DCPJ, dont la mission opérationnelle fondamentale est de lutter contre la criminalité organisée, est structurée pour appréhender le problème plus spécifique du terrorisme au travers de la Division nationale antiterroriste (Sous-direction des affaires criminelles) pour les aspects criminels tels que les attentats, les enlèvements, les extorsions de fonds ou autres crimes ou délits qui permettent d'alimenter la trésorerie des mouvements terroristes. Les aspects financiers sont traités au sein de la Sous-direction des affaires économiques et financières par l'OCRGDF et la Division nationale des investigations financières.

A ces deux structures, il faut ajouter la Sous-direction de la police technique et scientifique, dont l'appui est indispensable lors des investigations techniques menées à la suite d'actions criminelles tout autant que dans l'analyse de documents ou de supports informatiques découverts lors de perquisitions.

Enfin, il convient de mentionner la Sous-direction des liaisons extérieures, dont les divers services contribuent à la circulation et à l'échange des informations via les canaux de la Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL).

Cet ensemble œuvre au travers des offices centraux de police judiciaire qui font fonction de point de contact national dans leur domaine respectif susceptible d'être à l'origine d'infractions en relation avec le financement du terrorisme.



La Direction centrale des renseignements généraux

La DCRG représente la partie « intelligence », au sens anglo-saxon du terme, par l'intermédiaire de ses sections opérationnelles au niveau central et régional. La section des affaires économiques et financières assure le suivi des informations sous l'angle de l'analyse des renseignements qui peuvent parvenir de la part de ses partenaires de la sphère socioéconomique. Les analyses produites représentent un appui non négligeable dans la compréhension des mécanismes de l'appareil financier des organisations terroristes dont la structure ne se dessine qu'après de multiples recoupements effectués sur la base de critères très variés. De la sorte, apparaît une complémentarité appréciée à l'aune des réussites opérationnelles.

La Direction de la surveillance du territoire

La DST en charge de contre-espionnage joue un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme international. Elle dispose d'enquêteurs hautement spécialisés tant en matière de procédure pénale que dans le domaine du financement du terrorisme. Leur connaissance des organisations terroristes internationales et l'échange d'informations avec leurs homologues étrangers développent une expertise incontournable.

L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste

Enfin, l'UCLAT, placée sous l'autorité directe du directeur général de la Police nationale, a pour mission d'assurer la transversalité au niveau du renseignement et de l'analyse, en mettant en rapport les différents acteurs de la lutte contre le terrorisme en lui reconnaissant une dimension interministérielle, impliquant la participation des autres administrations qui

concourent au maintien de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat (Intérieur, Justice, Défense, Affaires étrangères, pour l'essentiel).

La mission de liaison assurée par l'UCLAT au plan national connaît des prolongements internationaux à l'occasion de réunions dans les enceintes les plus variées où s'échangent des informations opérationnelles ainsi que les positions nationales pour l'élaboration d'instruments internationaux.

A l'instar de la DCPJ et de la DCRG, l'UCLAT apporte sa contribution dans le domaine du financement du terrorisme au travers de la connaissance acquise dans les relations multilatérales qu'elle entretient. A son niveau, l'œuvre de compilation documentaire qu'elle accomplit est une source incontournable d'informations relatives aux pratiques mises en œuvre ici et là dans les services qui ont la charge de leur répression.

La riposte internationale

Il faut bien admettre que le terrorisme a essentiellement une dimension internationale. La riposte est de même niveau, et repose sur une coopération internationale organisée autour de structures aptes à mettre en œuvre les normes qu'elles édictent.

Le dispositif en place est à même de fonctionner dans la mesure où les questions à régler ne nécessitent pas un degré élevé de réactivité. A l'inverse, lorsque des situations graves ou délicates se présentent, la lourdeur de certains instruments normatifs et structurels révèle leur inadaptation. Les attentats américains de septembre 2001 font partie de ces événements. Il est apparu à cette occasion que les modes de fonctionnement étaient inadaptés. Dès lors, certaines institutions se sont portées en avant, sans pour autant avoir la capacité réactive attendue. Aussi, a-t-il fallu imaginer un processus nouveau.

Les normes

Selon les cas, les normes du droit international ont une portée plus ou moins impérative. Outre les instruments internationaux qui font référence à l'aide apportée aux groupes terroristes, incluant l'aide financière, la seule véritable référence en l'espèce est la Convention des Nations unies pour la répression du financement du terrorisme votée le 10 janvier 2000. Inspirée par la France, cette convention couvre un spectre assez large en la matière. Elle se présente comme une convention d'incrimination qui définit une nouvelle infraction internationale et demande aux Etats signataires de l'ériger en infraction pénale. Elle comporte un dispositif cohérent et complet de coopération internationale couvrant à la fois la répression des infractions et leur prévention.

La définition large de l'infraction permet de couvrir les cas de fourniture de moyens ainsi que les collectes de fonds dont on connaît la finalité, qu'ils aient une origine légale ou illégale. Cette convention innove en ce sens qu'elle prévoit la responsabilité pénale des personnes morales. Elle est positive au sens où elle envisage la détection, le gel et la confiscation des avoirs criminels. Enfin, s'inspirant des « 40 recommandations » du Gafi, elle implique les institutions financières au-delà de leur rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

Cette convention, aussi ambitieuse soit-elle, n'est pas applicable en l'état dans la mesure où elle devra attendre la ratification de 22 signataires. A ce jour, seuls 6 Etats ont ratifié cet acte international, dont la France le 21 novembre 2001.

Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies constituent une norme supérieure. A titre d'exemple, il convient de citer la résolution 1373 du 28 septembre 2001 adoptée à la suite des attentats américains du 11 septembre 2001. Outre la répétition impérative de l'incrimination du financement du terrorisme, cette réso-

lution enjoint les Etats membres à geler les avoirs financiers et toutes autres ressources financières des personnes qui commettent ou aident à commettre des actes terroristes. Au-delà, elle préconise la coopération internationale sur les plans administratif et judiciaire.

Les structures

Conçues au plan international, ces structures jouent un rôle d'impulsion et de réflexion. Elles facilitent la coopération internationale en aménageant des circuits d'échange d'informations. Elles n'ont aucun rôle opérationnel direct. Leur énumération descriptive suit un ordre croissant d'implication opérationnelle. Elle n'est, en tout état de cause, pas exhaustive.

L'Organisation des Nations unies arrive au premier rang notamment dans son rôle normatif universel. Elle dispose de deux organes essentiels qui sont le Conseil de sécurité, autorité seule apte à adopter des résolutions à l'image de la résolution 1373 du 28 septembre 2001. Le second est le Comité du contre-terrorisme qui effectue un travail d'analyse sur la base des études conduites par des experts compétents dans le domaine financier, de l'immigration, des explosifs...

Ce comité compense par sa structure ramassée l'universalité de l'ONU. Il est trop tôt pour évaluer son impact. Seule l'expérience permet de prêter des vertus aux groupes *ad hoc* qui fonctionnent dans d'autres enceintes.

C'est le cas du G8, groupe intergouvernemental dont les travaux se déroulent dans des ateliers spécifiques, notamment le « Groupe contre-terrorisme » et le « Groupe de Lyon ». Le premier est spécialement dédié au terrorisme en relation directe avec les chefs de gouvernement, dont il prépare les décisions qui ont un caractère politique. Le second est en charge des questions liées à la criminalité organisée, concept différent de celui du terrorisme bien que des rappo-



chements puissent être opérés. Si, en effet, des similitudes apparaissent entre terrorisme et criminalité organisée, elles ne sont qu'à la marge. Elles concernent les divers trafics de stupéfiants, de faux documents, mais elles ne s'apparentent pas nécessairement aux trafics d'armes ou d'êtres humains au sens large, notamment les flux migratoires liés à des expatriations.

A cet égard, les récentes initiatives tendant à réunir conjointement ces deux groupes spécialisés ont confirmé ces limites. Si, en effet, le « Groupe contre-terrorisme » développe des études sur le financement du terrorisme, il s'inscrit dans une logique plus opérationnelle. Cette demande est à dissocier des travaux du « Groupe de Lyon », plus généraliste par essence. Cependant, les experts financiers qui y siègent peuvent fournir une prestation de consultant tout à fait profitable au premier, notamment eu égard à leur connaissance des procédures et des exercices du Gafi sur le blanchiment de capitaux.

Le Gafi s'est présenté après les attentats américains du 11 septembre 2001 comme devant être l'instance de coordination des actions à mener pour lutter contre le financement du terrorisme. Son expertise en matière de circuits financiers est indéniable. Sa connaissance des typologies du blanchiment est un atout précieux dans la mesure où cet exercice est transposable partiellement au financement du terrorisme. Partiellement seulement, tout autant que les recommandations spécifiques au blanchiment. Sans compter l'exercice sur les pays et territoires non coopératifs (PTNC), dont seule la méthodologie peut être étendue au regard des critères d'évaluation qui doivent, en outre, être abondés pour « coller » à la réalité du terrorisme.

Pourtant, les efforts déployés par le Gafi pour s'approprier cette problématique sont réels et témoignent d'une nécessaire réactivité.

Toutefois, il faut bien considérer que l'origine et la composition du Gafi limitent

sa capacité à embrasser la globalité du problème. Son origine, tout d'abord, qui en fixe les fondements, à savoir le G7, c'est-à-dire les sept pays les plus développés. L'adhésion depuis sa création d'Etats membres, qui ne répondent pas toujours au critère du développement, ne permet pas de faire de cette instance l'enceinte idoine. Il suffit de se référer aux négociations de la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée pour s'en convaincre. Il convient, en effet, de revenir sur les âpres discussions autour de l'inclusion des références aux recommandations du Gafi. La controverse était notamment le fait des pays « sensibles » en matière de terrorisme. La présence au sein du Gafi de l'association de certains pays du golfe n'est pas suffisante pour l'emporter.

Au-delà de ces structures politiques, s'expriment d'autres organisations plus opérationnelles. En l'occurrence, l'Organisation internationale de police criminelle, siège d'Interpol. Cette enceinte, aussi large que les organisations des Nations unies, en présente les mêmes avantages, mais aussi les mêmes inconvénients. A la différence toutefois que sa mission opérationnelle accrédite une action utile et efficace. Elle n'a toutefois pas la dimension politique nécessaire et suffisante en la matière. Quand on sait l'importance de cette influence, on mesure les limites de ses capacités. Il n'en demeure pas moins que sa position de catalyseur de l'information et du renseignement est de la première importance. Non seulement Interpol est à même de centraliser et de recenser l'information, mais également de l'analyser et de la diffuser au plus grand nombre d'acteurs opérationnels.

Dans une configuration moins large, Europol peut jouer un rôle déterminant. Son assise limitée à l'Union européenne ne lui interdit pas d'influer dans ce domaine à la fois par son action interne et ses initiatives externes. La question du terrorisme est tout d'abord inscrite dans son mandat original ainsi que les aspects financiers.

L'actualité a réactivé cette dimension financière et généré une *Task Force* dédiée au financement du terrorisme. Cette structure *ad hoc*, composée d'experts dépêchés par les Etats membres, œuvre avec l'appui d'un groupe de travail chargé d'envisager les meilleurs moyens de lutte contre les sources identifiées du financement du terrorisme. Cette action relaie opportunément le développement constaté récemment de la conscience des aspects financiers de la criminalité. Criminalité prise au sens large et englobant les manifestations terroristes. Pour preuve, mentionnons l'extension du mandat d'Europol au blanchiment d'argent.

Les initiatives extérieures témoignent en outre de l'implication d'Europol au-delà des frontières européennes. Les rapprochements avec Interpol sont multiples et s'intensifient. Tout autant qu'avec le Gafi qui lui permet de siéger dans ses assemblées plénières et groupes de travail. Ou encore sa participation au groupe d'Egmont qui réunit plus de 70 cellules de renseignements financiers. Ce sont autant d'actes volontaires qui manifestent un refus de s'enfermer dans une enceinte qui pourrait être limitée par des frontières géographiques.

Ces diverses structures internationales sont à l'évidence toutes concernées par la question du financement du terrorisme. Aucune ne peut prétendre embrasser la totalité de la problématique faute d'être ou trop large, ou insuffisamment consensuelle, ou essentiellement politique, ou encore uniquement opérationnelle.

Aussi, fallait-il imaginer une formule qui réponde aux critères les plus variés, tenant aux caractères politiques, techniques et opérationnels, nécessaires à une approche efficiente de la problématique du financement du terrorisme.

Vers un modèle inédit : le Forum contre le financement du terrorisme

La France est à maints égards très allante sur cette question. Pour mémoire,

c'est à la France que revient l'initiative de l'ouverture des négociations pour la Convention des Nations unies pour la répression du financement du terrorisme. Elle faisait suite à l'adoption à Paris, en 1996, des « 25 recommandations » contre le financement du terrorisme, alors que la France présidait le G8.

C'est à nouveau une position française qui semble avoir prévalu dans les récents débats du G8 à Rome (29 octobre 2001) et à Florence (18 novembre 2001). Elle est fondée sur le fait que les multiples enceintes qui revendiquent le *leadership* ne sont pas réellement adaptées pour répondre aux multiples enjeux en cause. Elle s'appuie sur la nécessité d'étendre le mandat du Gafi au financement du terrorisme. La capacité normative du Gafi est, en effet, de nature à générer des recommandations spécifiques. Cette normalisation doit intervenir vis-à-vis du Comité du contre-terrorisme des Nations unies mis en place par la résolution 1373 du 28 septembre 2001.

Lors d'une assemblée extraordinaire tenue à Washington les 29 et 30 octobre 2001, le Gafi a adopté le principe d'une extension de son mandat au financement du terrorisme ainsi que des recommandations spécifiques qui s'inspirent de celles relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, tout en les adoptant.

L'expertise du Gafi en matière d'évaluation mutuelle a été validée en ce sens que les évaluations, qui seront conduites sur la base des 25 critères corrigés de l'exercice « pays et territoires non coopératifs », serviront de *vade-mecum* au Comité du contre-terrorisme. Ce comité est tenu par la résolution 1373 de rendre ses premières conclusions dans un délai de 90 jours, soit le 27 décembre 2001. En outre, les experts financiers de ce comité auront à confronter leurs travaux avec ceux des experts du Gafi.

Le second fondement de cette nouvelle enceinte est l'élargissement à d'autres pays



que les seuls membres du Gafi, notamment la Russie et autres Etats ou territoires confrontés à la problématique du terrorisme et de son financement. Un certain nombre de ces pays font partie des listes du Gafi publiées en juin 2000 et confirmées en juin et septembre 2001.

L'aspect normatif étant considéré au sein du Gafi, ce forum pourrait, dès lors, avoir une dimension plus politique. Ainsi, la vision trop strictement occidentale pourra être élargie et autoriser le développement d'une assistance technique au profit des pays engagés dans la lutte contre le terrorisme qui ne disposent pas nécessairement des instruments financiers adaptés. Là encore, l'expertise du Gafi sera d'un secours appréciable.

La pluridisciplinarité, qui préside aux travaux du G8 dans le « Groupe contre-terrorisme » et le « Groupe de Lyon », viendra compléter cette approche expertale du Gafi associé au Comité du contre-terrorisme des Nations unies. L'analyse des tendances sur la base des informations recueillies par les services opérationnels est

à même de déboucher sur des échanges d'expérience et la mise en œuvre d'un guide de bonnes pratiques, comme cela est déjà le cas en matière de blanchiment. Cette pluridisciplinarité se traduira aussi par la participation de représentants du ministère de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense, des Finances et des Affaires étrangères. Autant d'éléments qui confèrent au G8 l'autorité suffisante pour abriter le secrétariat général de cette nouvelle structure dont l'avenir dira s'il s'agit d'un instrument de droit international public viable.

Ce « Forum contre le financement du terrorisme » associe ainsi les principales composantes de la lutte contre le terrorisme. Il a le mérite en outre de répondre aux diverses exigences soulignées. Enfin, il évite la confusion entre blanchiment et noirciment de l'argent. A-t-on pour autant résolu une autre quadrature du cercle après avoir réaffirmé que les parallèles ne se recourent pas ?

