

N° 355

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) *sur le projet de loi autorisant la **ratification** de la **Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme**,*

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, vice-présidents ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Auban, Pierre Biarnès, secrétaires ; Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Jean-Yves Mano, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière, Raymond Soucaret.*

Voir le numéro :

Sénat : 259 (2000-2001)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LA COMPLEXITÉ DES RÉSEAUX DE FINANCEMENT DU TERRORISME	5
II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME	8
A. UN LARGE CHAMP D'APPLICATION	8
B. UN RÉGIME RENFORCÉ DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION	10
1. <i>Un régime renforcé de répression</i>	10
2. <i>Un mécanisme poussé d'entraide judiciaire</i>	11
3. <i>Une coopération plus développée</i>	12
C. DES DISPOSITIONS ÉGALEMENT CLASSIQUES	12
1. <i>Le principe « juger ou extradier »</i>	12
2. <i>La « dépolitisation » de l'infraction de terrorisme</i>	13
3. <i>Les garanties offertes à l'auteur présumé d'infraction</i>	14
4. <i>Le rappel des principes généraux du droit international</i>	14
5. <i>L'arbitrage de la Cour internationale de justice</i>	14
6. <i>Dispositions finales et entrée en vigueur</i>	15
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	17
PROJET DE LOI	18
ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT	19
ANNEXE II - ÉTATS SIGNATAIRES DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME	22
ANNEXE III - DÉCLARATION DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE LORS DE LA SIGNATURE	23

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objectif d'autoriser la ratification de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 10 janvier 2000.

Cette convention est issue d'une proposition française à la suite des attentats contre les ambassades américaines de Dar es-Salam et Nairobi en juillet 1998. Elle a été adoptée exceptionnellement rapidement, en à peine un an, par l'Assemblée générale de l'ONU, le 9 décembre 1999, grâce au consensus qui a émergé, à la suite de l'engagement de la France, dans le cadre du G8, du Conseil de sécurité et de la commission des affaires juridiques de l'Assemblée générale.

Ce consensus n'a pas abouti à un texte fade, nouvelle « convention de circonstance » après la conclusion de quelque onze conventions¹ et la mise en lumière de l'implication probable de l'homme d'affaires d'origine saoudienne Oussama Ben Laden. Au contraire, la présente convention apporte d'importants éléments nouveaux permettant de réprimer la préparation des actes terroristes dès leur financement grâce à une entraide judiciaire renforcée et à en condamner de manière globale toutes les modalités. Elle donne aussi la priorité à la coopération internationale face à un phénomène par nature transnational et imprévisible, alors que certains Etats pourraient privilégier les représailles non concertées.

¹ cf. pour les deux dernières ratifications par la France les rapports de M. André Rouvière :
- n° 473 (1998-1999) sur la convention contre la prise d'otages,
- n° 54 (1998-1999) sur la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

I. LA COMPLEXITÉ DES RÉSEAUX DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le terrorisme est une activité clandestine qui nécessite des moyens logistiques et donc financiers très importants. Traditionnellement toutefois, contrairement aux crimes crapuleux, le terrorisme n'a pas pour but l'argent, ce qui rend plus complexe le démontage de ses réseaux de financements. Aucun réseau clandestin n'est spécifique au terrorisme et les activités illégales n'ont pas forcément pour but le financement du terrorisme. En outre, le financement du terrorisme peut s'effectuer par des réseaux financiers légaux ou «quasi légaux » à partir de collectes de fonds ou de dons d'argent, acquis légalement.

La présente convention a été proposée par la France aux Nations unies à la suite des attentats contre des ambassades américaines à Dar es-Salam et Nairobi en 1998. On estime généralement que ces attentats ont été commandités et financés par le milliardaire d'origine saoudienne Oussama Ben Laden. Celui-ci, issu d'une riche famille d'Arabie Saoudite ayant fait fortune dans le bâtiment et les travaux publics et proche de la famille régnante, avait joué un rôle important dans le financement de la guerre d'Afghanistan contre l'Union soviétique, comme relais de l'aide en provenance des Etats-Unis et des pays du Golfe. Depuis le début des années 1990 toutefois et sa destitution de la nationalité saoudienne, Oussama Ben Laden a choisi de soutenir les groupes islamistes radicaux contre les monarchies du Golfe, Israël et les Etats-Unis et s'est réfugié successivement au Soudan, alors dirigé par Hassan Tourabi, puis en Afghanistan auprès des Talibans.

Or, Oussama Ben Laden assure le financement des groupes terroristes qu'il soutient en grande partie grâce à sa fortune personnelle, estimée à 300 millions de dollars, acquise légalement dans les affaires. Cette fortune qu'il fait fructifier dans des activités légales dans les pays du Golfe ou d'Occident, serait aujourd'hui gérée par une holding, « Wadi al Aqiz », ayant des participations dans de multiples sociétés¹.

Pour utiliser ces fonds à des fins terroristes et en cacher l'origine, il pratiquerait ce qu'on appelle un « blanchiment à l'envers » permettant de verser ces fonds aux cellules opérationnelles.

Les réseaux utilisés par les terroristes ne leur sont pas spécifiques. Ils utilisent les facilités de la finance internationale offertes aux particuliers et aux sociétés. Les transferts de fonds pour le terrorisme empruntent souvent des circuits financiers sans complicité terroriste avérée comme l'a montré le

¹ « Oussama Ben Laden : le banquier du terrorisme international », Ahmed Sallam, *Renseignement et opérations spéciales*, n° 5, juillet 2000, p. 131-136.

démantèlement d'un transfert de 300 000 dollars au profit de l'ETA en provenance de Suisse¹.

Le financement du terrorisme s'appuie bien entendu également sur le blanchiment de l'argent issu d'activités illégales. A cet égard, le rappel de quelques chiffres peut donner une idée du montant des « fonds gris » qui doivent être blanchis² et qui peuvent notamment servir au soutien du terrorisme :

- . le commerce annuel de stupéfiants représenterait, selon le PNUCID (Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues), 2 500 milliards de francs, soit 8 % du commerce mondial alors que l'industrie automobile représente 2 900 milliards de francs ;

- . le trafic d'espèces animales protégées : 100 milliards de francs selon le WWF (World Wild Foundation) ;

- . le trafic de médicaments : 80 milliards de francs selon l'OMS ;

- . la contrefaçon : 150 à 470 milliards de dollars selon le ministère de l'économie et des finances.

- . et les fraudes au budget communautaire : 53 à 83 milliards de francs.

On comprend dès lors l'importance du combat contre le blanchiment des capitaux qui représenterait 1 000 milliards de dollars par an selon les estimations du GAFI, qui regroupe 29 pays et qui publie une liste des pays ne respectant pas les normes de prudence internationales en la matière. Cette liste concerne aujourd'hui 19 pays dont de nombreux paradis fiscaux connus des Antilles et d'Amérique centrale mais aussi des pays européens comme le Liechtenstein ou Chypre.

Face à cette menace transnationale, l'amélioration de la coopération judiciaire des Etats, à laquelle contribue cette convention, est absolument indispensable. Le juge Eric Halphen ne déclarait-il pas lors d'un colloque : *« Il faut cinq minutes pour déposer 1 million de francs aux Pays-Bas, cinq autres minutes pour le transférer sur un compte britannique, cinq de plus pour le transférer une nouvelle fois sur un compte en Suisse. Enfin, il faut une journée pour se rendre dans ce pays, solder le compte, traverser la rue et ouvrir un compte dans un autre établissement helvétique (...). Le juge devra attendre six mois pour obtenir une commission rogatoire aux Pays-Bas, presque un an en*

¹ « Argent et terrorisme », René Wack, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, avril 1997, p. 241-244.

² « Les puissances criminelles, Une authentique question internationale », Thierry Cretin, *Ramsès* 2001, p. 135-154.

Grande-Bretagne, près de six mois encore en Suisse, pour s'apercevoir que le compte incriminé a été soldé¹. »

¹ cité in *Le Figaro économie*, 15 mai 2001, « Les 1 000 milliards de dollars du blanchiment », Gérard Nicaud.

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

La convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est une convention qui s'inscrit dans le cadre de l'ensemble du droit international anti-terroriste. Elle le complète en définissant une infraction supplémentaire, en permettant l'adoption de nouvelles mesures de lutte et en reprenant un certain nombre d'acquis des conventions antérieures. Elle s'inscrit également dans une condamnation globale du terrorisme sous toutes ses formes comme « *criminel et injustifiable* » et contraire aux « *buts et principes de la Charte des Nations Unies concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement des relations de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre Etats* » (Préambule).

A. UN LARGE CHAMP D'APPLICATION

« Convention d'incrimination », la convention du 10 janvier 2000 a d'abord pour objectif de définir l'infraction de financement du terrorisme. Ainsi, aux termes de **l'article 2**, « *commet une infraction 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 sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre* » un acte constituant une infraction au regard des traités anti-terroristes annexés à la convention ou « *tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature et son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ».

L'incrimination est donc particulièrement étendue et permet de poursuivre toutes les personnes qui participent d'une manière ou d'une autre au financement du terrorisme du moment qu'ils ont connaissance de l'utilisation des fonds. Elle permet de toucher les donneurs d'ordre « personnes physiques » aussi bien que les complices « personnes morales » (article 2 § 5). Pour que l'infraction de financement du terrorisme soit constitué, il n'est pas nécessaire que les fonds réunis aient été utilisés, il suffit que des fonds aient été réunis dans le but de commettre un acte terroriste (article 2 § 3). Dans la même logique, la tentative est également constitutive de l'infraction (article 2 § 4).

L'acte terroriste lui-même y est défini au-delà même de toutes les conventions antérieures. La présente convention fait donc plus que permettre la répression du financement des actes terroristes déjà condamnés par la communauté internationale, elle autorise les poursuites contre tout acte terroriste quel qu'il soit et contre ceux qui le financent dans la logique d'une condamnation globale de ce phénomène.

**Les neuf conventions contre le terrorisme
annexées à la convention du 10 janvier 2000**

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 plateformes 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.

La France a adhéré à l'ensemble des conventions citées en annexe, à l'exception de la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (New York, 14 décembre 1973) dont plusieurs dispositions suscitent des inquiétudes de la part de la France quant à la protection de ses diplomates et dont la résolution d'adoption fait référence au droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, ceci pouvant être interprété comme une légitimation d'actes de terrorisme.

La liste annexée à la convention ne comprend pas, par contre, deux conventions internationales qui ont trait au terrorisme : la convention relative aux infractions et à certains actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 14 septembre 1963) et celle sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (Montréal le 1^{er} mars 1991). La première portant sur les actes qui compromettent la sécurité des aéronefs, des personnes ou des biens, ou le bon ordre et la discipline à bord ne porte qu'accessoirement sur des infractions relevant du terrorisme, celles-ci relevant plutôt de la convention pour la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970) et de la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971). La seconde convention sur le marquage des explosifs, s'apparente plus à une convention de contrôle qu'à une convention pénale, d'éventuelles infractions dans ce domaine tombant sous le coup de la convention contre les attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1997).

Enfin, de manière très classique, la convention concernant des infractions internationales, elle ne s'applique pas lorsque l'infraction est commise dans un seul Etat, que l'auteur présumé est un national de cet Etat, qu'il se trouve sur le territoire de cet Etat et qu'aucun autre Etat n'a de raisons d'établir sa compétence (art. 3).

B. UN RÉGIME RENFORCÉ DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION

1. Un régime renforcé de répression

Par ses articles 4, 5 et 8, la convention oblige les Etats à mettre en place un régime efficace de répression des infractions définies à l'article 2.

Ainsi, chaque Etat doit ériger en infractions pénales les infractions visées par l'article 2 (article 4) et les punir de peines appropriées. C'est le cas au Canada et au Royaume-Uni où des infractions spécifiques de financement du terrorisme ont été créées. En France, une telle modification ne sera pas nécessaire, l'article 434-6 du Code pénal réprimant déjà les actes de financement du terrorisme. Il rend coupable la personne qui, en connaissance

de cause, fournit un logement, un lieu de retraite, des subsides, des moyens d'existence ou tout autre moyen à une personne coupable ou complice d'un acte de terrorisme puni d'au moins dix ans d'emprisonnement. En ce qui concerne le financement d'actes de terrorisme punis d'une peine inférieure à dix ans d'emprisonnement, les articles 121-6 et 121-7 du Code pénal permettent de retenir la responsabilité pénale de l'auteur de l'acte de financement en tant que complice de l'acte financé, que la complicité ait consisté en la fourniture de moyens ou en la fourniture d'instructions.

Allant au-delà de l'engagement général de l'article 4, **l'article 5** de la convention engage les parties à rendre possible dans leur droit interne **la mise en cause de la responsabilité des personnes morales** présentes sur leur territoire ou constituées selon leur législation. C'est une avancée très importante même si la mise en cause de la responsabilité peut être pénale, civile ou administrative et donc d'ampleur variée.

L'article 8 énonce des dispositions particulièrement novatrices en obligeant chaque Etat à prendre toutes « *les mesures nécessaires à l'identification, à la **détection, au gel ou à la saisie** de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de **confiscation** éventuelle* », pour laquelle des mesures doivent également être prises. Ces mesures ont directement pour but l'harmonisation de la lutte financière contre le financement du terrorisme, si possible dans les paradis fiscaux. L'article 8 encourage, en outre, les Etats à **affecter les sommes confisquées à l'indemnisation des victimes** ou de leurs familles comme le fait déjà la France.

2. Un mécanisme poussé d'entraide judiciaire

Par ses articles 12 et 13, la convention instaure un mécanisme poussé d'entraide judiciaire.

Les Etats s'engagent à s'accorder « *l'entraide judiciaire la plus large possible* ». A cette fin, ils **ne pourront invoquer ni le secret bancaire** pour refuser une demande d'entraide (article 12 § 2), **ni le caractère fiscal de l'infraction** (article 13). Ils sont également encouragés à poursuivre et approfondir leurs relations en la matière par des accords spécifiques (article 12 § 4 et 5).

3. Une coopération plus développée

Enfin, par l'article 18, les Etats s'engagent à coopérer pour prévenir les infractions.

Dans ce but, ils prennent notamment « *des mesures faisant obligation aux institutions financières et autres professions intervenant dans ces opérations (...), d'accorder une attention particulière aux opérations inhabituelles ou suspectes et de signaler les opérations présumées découler d'activités criminelles* ». Ainsi, **les comptes numérotés pourront être interdits**, l'existence des personnes physiques et morales intervenant dans ces opérations devra être vérifiée, le signalement effectué « *promptement* » par les institutions financières de toutes les opérations suspectes. Par cet article, **sont reprises** dans la convention **nombre des « 40 recommandations » du GAFI** (Groupe d'action financière internationale) contre le blanchiment d'argent. Ces recommandations sont d'ores et déjà largement appliquées par les pays de l'OCDE membres du GAFI. La France a, pour sa part, intégré ces recommandations dans sa législation par les lois du 12 juillet 1990 et du 11 mai 1996 relatives à la lutte contre le blanchiment, le trafic de stupéfiants et la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime notamment à partir de l'article 324-1 du Code pénal.

C. DES DISPOSITIONS ÉGALEMENT CLASSIQUES

Si elle est novatrice par certains de ces aspects, la convention du 10 janvier 2000 reprend également largement l'acquis des nombreuses conventions contre le terrorisme.

1. Le principe « juger ou extradier »

La convention reprend tout d'abord, dans son **article 10**, le principe « *juger ou extradier* », selon lequel un Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé d'une infraction est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire « *sans retard excessif et sans aucune exception* » à ses autorités compétentes pour qu'elles engagent des poursuites pénales.

Par **l'article 7**, chaque Etat s'engage à **se reconnaître une très large compétence** pour éviter qu'une infraction puisse échapper aux poursuites. Chaque Etat se reconnaîtra ainsi compétent si l'infraction a été commise sur son territoire, à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation, par un de ses nationaux, si l'infraction a eu pour but ou résultat de toucher son territoire, un de ses nationaux, une installation gouvernementale ou publique située à l'étranger y

compris ses locaux diplomatiques et consulaires, de la contraindre, et si l'infraction a été commise par un apatride habituellement présent sur son territoire.

L'introduction d'un article 689-8 nouveau dans le code de procédure pénal aura pour objet d'inclure la présente convention dans la liste des conventions énumérées à la suite de l'article 689-1 du code de procédure pénale, qui énumère les exceptions admises au droit commun de l'application de la loi dans l'espace, donnant ainsi effet aux dispositions de l'article 7-4 qui impose à un Etat qui n'extraderait pas un auteur présumé d'infraction d'établir sa compétence pour pouvoir le juger selon le principe « juger ou extraditer » de l'article 10-1.

2. La « dépolitisation » de l'infraction de terrorisme

L'**article 6** de la convention stipule que *« les actes criminels relevant de la présente convention ne peuvent en aucune circonstance être justifiés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autres motifs analogues »*.

Les **articles 14 et 15** font application de ce principe dans le cadre de procédures d'extradition ou d'entraide judiciaire. Par l'article 14, le principe de « dépolitisation » des infractions terroristes est posé et place la présente convention dans un ensemble d'instruments juridiques internationaux qui reposent sur une condamnation sans équivoque du terrorisme, n'admettant aucune justification d'ordre idéologique. On trouve la même disposition dans la convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. L'**article 15** établit **une clause dite de discrimination** permettant de ne pas faire droit à une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire qui reposerait sur des considérations politiques. Elle se place donc sur un plan différent de l'article 14, puisqu'elle permet l'analyse de la requête non plus en fonction de la nature de l'acte, mais en fonction du mobile de la demande. Elle permet donc de se prémunir contre des demandes abusives.

Ces clauses sont notamment un acquis de la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 (article 1^{er}). L'absence d'une telle clause avait motivé le retard de la France dans la ratification de la convention internationale contre la prise d'otages du 17 décembre 1979 et du dépôt d'une déclaration interprétative à propos de son article 12, car celui-ci pouvait laisser croire que la prise d'otages pouvait être justifiée dans certaines circonstances liées au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

3. Les garanties offertes à l'auteur présumé d'infraction

Conformément aux dispositions classiques en la matière, la convention prévoit, par son **article 9**, notamment dans le cadre d'une procédure d'extradition, que celui qui en est l'objet puisse :

- communiquer avec le représentant qualifié de son Etat,
- en recevoir la visite,
- être informé de ses droits,
- communiquer avec le Comité international de la Croix Rouge.

Il en est de même dans le cadre d'une procédure de transfert d'une personne détenue ou condamnée pour qu'elle facilite une enquête, tous ses droits habituels doivent être assurés (article 16).

De manière générale, en vertu de l' **article 17**, il se voit garantir « *un traitement équitable* » et « *jouit de tous les droits et bénéficie de toutes les garanties prévues par la législation de l'Etat sur le territoire duquel il se trouve et les dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme.* »

4. Le rappel des principes généraux du droit international

A la demande des pays dits « non-alignés », les **articles 20, 21, 22**, repris des articles 16, 17 et 18 de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, rappellent les principes de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale des Etats, de non-ingérence dans les affaires intérieures et l'applicabilité des conventions existantes.

5. L'arbitrage de la Cour internationale de justice

Conformément aux autres conventions internationales en matière de terrorisme, la convention prévoit, par son **article 24**, l'arbitrage de la Cour internationale de justice en dernier recours, après l'échec de la négociation et d'un arbitrage ad hoc.

La France accepte cette disposition bien qu'elle ait dénoncé en 1974 la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour (article 36 de son statut) et ce en cohérence avec la position qu'elle avait adoptée en 1998 à l'occasion de la ratification de la Convention internationale sur les attentats terroristes à l'explosif et confirmée lors de l'adhésion à celle contre la prise

d'otages en 2000. Au demeurant, le changement reste d'ampleur limitée, puisqu'il ne revient pas à reconnaître à la Cour une compétence d'arbitrage générale.

6. Dispositions finales et entrée en vigueur

La convention prévoit son **entrée en vigueur** trente jours **après la 22^{ème} ratification** (article 26).

Au 30 avril 2001, 41 Etats l'avaient signée et 3 l'avaient ratifiée.

CONCLUSION

Ce texte est sans conteste une avancée importante dans la lutte internationale contre le terrorisme, en s'attaquant pour la première fois à son financement et aux réseaux complexes qui le soutiennent.

La convention, s'appuyant sur une condamnation sans équivoque du terrorisme, définit clairement l'infraction pénale de financement du terrorisme, renforce la répression et la coopération judiciaire contre le terrorisme et inscrit ces éléments nouveaux dans le droit international en la matière qui a émergé de onze conventions successives.

Il est donc particulièrement souhaitable que la France, qui a été à l'origine de ce texte, soit l'un des premiers Etats à le ratifier. C'est pourquoi, sous le bénéfice des précédentes observations, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 6 juin 2001.

A l'issue de son exposé, et en réponse à MM. Serge Vinçon et Robert Del Picchia, M. André Rouvière a précisé que la Suisse et le Luxembourg ne figuraient pas parmi les signataires de la convention. M. Xavier de Villepin, président, a demandé si la convention s'appliquait également aux actions terroristes commises dans un seul Etat. M. André Rouvière a indiqué que la convention ne s'appliquait que si deux Etats au moins étaient concernés, ce qui est en fait extrêmement fréquent en matière de financement du terrorisme.

La commission a alors approuvé le projet de loi à l'unanimité.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 10 janvier 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 259 (2000-2001)

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de fait et leurs insuffisances :

Le financement du terrorisme constitue une question centrale dans la lutte contre ce fléau. La réalisation d'actes de terrorisme suppose en effet de mobiliser des moyens importants, pour entretenir des réseaux clandestins, entraîner des équipes, monter des opérations complexes, se procurer des armes ou acheter des complicités.

La communauté internationale s'est jusqu'à présent attachée à élaborer des conventions spécifiques, au nombre de onze (jointes en annexe), pour permettre de mieux lutter contre certains types d'actes de terrorisme (comme les prises d'otages ou les détournements d'avions, et plus récemment contre les attentats terroristes à l'explosif). Or, les conventions existantes ne prévoient pas de mécanisme spécifique d'entraide judiciaire pour lutter contre le financement du terrorisme.

La Convention pour la répression du financement du terrorisme apporte une réponse novatrice et concrète à ce problème.

D'une part, cette Convention se situe « en amont » de l'acte de terrorisme. Elle vise de manière générale le financement « de tout autre acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à toute personne civile, ou à toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé ». Elle couvre donc un champ beaucoup plus large que les onze conventions existantes traitant du terrorisme qui ont toutes cherché à réprimer des actes déterminés, comme le détournement d'avion ou la prise d'otages.

En outre, parce qu'elle permet **d'incriminer directement ceux qui financent les actes de terrorisme**, elle ouvre la possibilité de combattre indirectement certains types d'attentats terroristes, qui ne sont actuellement couverts par aucune convention spécifique, comme ceux qui ne sont pas réalisés à l'aide d'explosifs.

D'autre part, à la différence des conventions antérieures contre le terrorisme, la Convention met en place un ensemble de dispositions nouvelles et cohérentes tant en matière de répression que de prévention.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

- Bénéfices escomptés en matière :

- d'emploi

L'impact de cette Convention sur l'emploi est difficilement quantifiable. Cependant l'exemple de la baisse du nombre de touristes dans les mois qui ont suivi des attentats fortement médiatisés (Paris en 1986, Louxor en 1997...) indique que les emplois dans les services liés au tourisme sont dépendants de l'absence de terrorisme.

- financière :

L'impact financier de cette Convention sera inexistant dans les Etats dont les banques ne servent pas au transfert de fonds au bénéfice des groupes terroristes.

- d'intérêt général :

La prévention et la répression du financement du terrorisme visent aujourd'hui à appréhender de manière plus large et plus efficace la lutte contre le terrorisme dont les formes sont toujours plus diverses. A ce titre, elles sont indispensables au maintien de l'ordre et de la sécurité publics et comptent parmi les activités d'intérêt général.

- de simplification des formalités administratives :

La Convention introduit en droit international certaines normes financières inspirées des 40 recommandations du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) de l'OCDE pour la lutte contre le blanchiment d'argent, qui sont destinées à permettre l'identification, la surveillance et le signalement des opérations financières suspectes. L'introduction de ces normes constitue un pas important pour la reconnaissance universelle des recommandations du GAFI, renforce et facilite la coopération attendue des Etats et des institutions financières. Cette simplification des formalités administratives aura cependant moins d'ampleur en droit français qu'au niveau international dans la mesure où ces normes ont déjà été intégrées à notre ordre juridique par le biais de la législation anti-blanchiment.

En outre, la Convention reprend les dispositions relatives à la coopération et à l'entraide judiciaires des conventions existantes et les renforce significativement. Ainsi, ni le secret bancaire ni le caractère fiscal d'une infraction ne pourront plus être invoqués pour refuser une demande d'entraide judiciaire (art. 12 et 13). Ces dispositions, qui devraient faciliter la coopération, sont cependant déjà inscrites dans notre législation.

Enfin, la Convention incite les Etats à créer des mécanismes en vue de l'affectation des sommes provenant des confiscations d'actifs à l'indemnisation des victimes d'infractions terroristes ou de leur famille

(art. 8). Ce mécanisme, qui existe déjà en France, sera de nature à augmenter le nombre de pays ayant mis en place un fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

- en matière de complexité de l'ordonnement juridique :

La lutte contre le financement du terrorisme, qu'il provienne de sources « légales » (commerciales ou caritatives par exemple) ou « illégales » (racket, trafics, vols, proxénétisme, etc.), exige, outre des moyens et des techniques sophistiqués, un cadre juridique national et international spécifique, qui permette la coopération entre services répressifs internationaux.

Cependant, résultant d'une initiative et d'un projet français, cette Convention ne requerra pas d'adaptation substantielle de notre ordre juridique. Elle introduit, en effet, dans l'ordre juridique international des dispositions qui figurent déjà pour l'essentiel dans notre législation interne. Elle permet également de faire mieux reconnaître sur le plan international certaines de nos conceptions juridiques. Ainsi, la Convention pose le principe de la responsabilité des personnes morales et établit un régime de sanctions à leur encontre (art. 5). L'introduction de ces dispositions constitue une reconnaissance de nos conceptions juridiques sur les personnes morales face au droit anglo-saxon.

En outre, elle ne contient pas de disposition nouvelle susceptible d'affecter le droit d'association. Les dispositions relatives à l'interdiction des activités illégales de personnes ou d'organisations qui, en connaissance de cause, encouragent, fomentent, organisent ou commettent des infractions couvertes par la Convention n'impliquent pas de changement de notre législation interne.

En définitive, la mise en œuvre de la Convention ne nécessitera ainsi qu'un seul ajustement de notre législation. Il conviendra en effet d'insérer dans le Code de procédure pénale un article 689-8 nouveau, de façon à créer une compétence universelle. En revanche, aucune incrimination spécifique ne devra être créée dans le Code pénal pour réprimer l'infraction du financement du terrorisme, qui est couverte par le biais de la complicité.

**ANNEXE II -
ÉTATS SIGNATAIRES DE LA
CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION
DU FINANCEMENT DU TERRORISME**

Participant	Signature	Ratification
Algérie	18 janvier 2000	
Allemagne	20 juillet 2000	
Argentine	28 mars 2001	
Botswana	8 septembre 2000	8 septembre 2000
Bulgarie	19 mars 2001	
Canada	10 février 2000	
Chypre	1 ^{er} mars 2001	
Comores	14 janvier 2000	
Costa Rica	14 juin 2000	
Egypte	6 septembre 2000	
Equateur	6 septembre 2000	
Espagne	8 janvier 2001	
Estonie	6 septembre 2000	
Etats-Unis d'Amérique	10 janvier 2000	
Ex-République yougoslave de Macédoine	31 janvier 2000	
Fédération de Russie	3 avril 2000	
Finlande	10 janvier 2000	
France	10 janvier 2000	
Gabon	8 septembre 2000	
Géorgie	23 juin 2000	
Grèce	8 mars 2000	
Inde	8 septembre 2000	
Israël	11 juillet 2000	
Italie	13 janvier 2000	
Lesotho	6 septembre 2000	
Malte	10 janvier 2000	
Mexique	7 septembre 2000	
Nigeria	1 ^{er} juin 2000	
Nouvelle-Zélande	7 septembre 2000	
Ouzbékistan	13 décembre 2000	
Pays-Bas	10 janvier 2000	
Pérou	14 septembre 2000	
Portugal	16 février 2000	
République tchèque	6 septembre 2000	
Roumanie	26 septembre 2000	
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	10 janvier 2000	7 mars 2001
Saint-Marin	26 septembre 2000	
Slovaquie	26 janvier 2001	
Soudan	29 février 2000	
Sri Lanka	10 janvier 2000	8 septembre 2000
Ukraine	8 juin 2000	

**ANNEXE III -
DÉCLARATION DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
LORS DE LA SIGNATURE**

La Fédération de Russie considère que les dispositions de l'article 15 de la Convention doivent être appliquées de manière à assurer que les auteurs d'infractions tombant sous le coup de la Convention n'échapperont en aucun cas aux poursuites, sans préjudice de l'efficacité de la coopération internationale en matière d'extradition et d'entraide judiciaire.