

**Comprendre le financement du terrorisme  
Rapport préparé pour le compte de la Commission d'enquête  
relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à  
la bombe commis contre le vol 182 d'Air India**

**M. Nikos Passas  
Professeur, Northeastern University**



**TABLE DES MATIÈRES**

Introduction	21
Comprendre et définir le financement du terrorisme	26
Méthodes de collecte de fonds employées par les groupes terroristes	31
Sources licites	34
Sources illicites	39
Typologie du terrorisme motivé par l'appât du gain	45
Modes de virement	47
Mécanismes informels et non réglementés	47
Mécanismes formels et réglementés	53
Montants en cause	58
Fonds de fonctionnement contre frais opérationnels (gestes concrets contre grands groupes et infrastructures)	60
Typologie des groupes terroristes	64
Problèmes associés aux connaissances imparfaites « Diamants de la guerre » et al-Qaïda : Théorie sans fondement empirique	66
AlBarakaat et le terrorisme : Liens jamais prouvés	67
Organismes de bienfaisance et terrorisme : minons-nous nos propres efforts?	72
Interventions réglementaires	84
Objectifs et risques des politiques de lutte contre le financement du terrorisme	89
Analyses coûtsavantages?	91
Accordons-nous trop ou trop peu d'attention à certains domaines?	92
Contrôles financiers et expédition de fond	93
Lutte contre le financement du terrorisme et commerce	93
Incidence sur les politiques	97
	99

Élaboration de politiques de lutte contre le financement du terrorisme fondées sur des preuves	102
Recensement des risques les plus élevés et transparence des échanges commerciaux	115
Légitimité de la lutte contre le financement du terrorisme	119
Conclusion	124
Annexe : Deux solutions	126
Leadminer (programme informatisé d'intégration du profilage numérique)	128
Distributed Capital	129

## Introduction

Même s'il a fallu du temps avant de le reconnaître à grande échelle, les contrôles financiers représentent un élément essentiel, voire indispensable, de la lutte contre le terrorisme. D'abord négligée, leur utilité a été surévaluée pour enfin être plus raisonnablement envisagée dans la perspective générale de notre arsenal de lutte contre le terrorisme.

Le 11 septembre 2001, la Convention des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme était toujours en attente de ratification et ne devait entrer en vigueur que le 10 avril 2002. Les États-Unis d'Amérique l'ont ratifiée le 26 juin de la même année, dans la foulée du sentiment d'urgence provoqué par les attentats du 11 septembre et dans le cadre d'une politique officielle visant à tarir les sources financières d'al-Qaïda et d'autres mouvements terroristes. Une série de mesures de portée nationale, régionale et internationale ont été instaurées et exécutées pour priver les militants des moyens requis pour mener à bien leurs projets destructeurs.

Sur le plan international, les résolutions 1267, 1373 et 1377 du Conseil de sécurité de l'ONU, de même que les initiatives de l'Union européenne, du Groupe d'action financière (GAFI) et d'organismes tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), ont contribué à mettre en évidence les contrôles financiers. Des entités des secteurs tant privé que public ont donc pu instaurer un imposant arsenal de mise en garde contre la possibilité d'une utilisation à mauvais escient par les extrémistes du monde entier.

Après six ans de contrôles financiers draconiens imposés aux groupes terroristes, il convient d'en évaluer l'incidence et de déterminer si les hypothèses qui les sous-tendent sont exactes. Malheureusement, nos connaissances demeurent incomplètes, en raison principalement de l'absence d'un mécanisme de collecte systématique et complète de données fiables qui pourraient par la suite être dûment analysées. Malgré certains dossiers distincts et des éléments d'information isolés, ou, plus probablement, en raison de notre vision collective fragmentée de l'organisation sociale des groupes terroristes et, en particulier, de leurs volets financiers<sup>1</sup>, de grandes controverses gravitent autour de

---

<sup>1</sup> Cette fragmentation est attribuable aux activités parallèles et parfois concurrentielles qu'exécutent de multiples organismes et agences, à l'absence de partage rapide et harmonieux d'information, de même qu'au manque d'analyse rigoureuse des éléments de preuve disponibles qui sont éparpillés dans diverses administrations du même pays et du monde entier.

plusieurs éléments : le rôle que jouent les organismes à but non lucratif et les organismes de bienfaisance, le secteur informel (comparativement au système financier formel, qui est réputé bien réglementé et plus transparent), le commerce de diverses marchandises (surtout les pierres précieuses, l'or, le tabac ou les imitations frauduleuses), le rapport entre les groupes terroristes et le « crime organisé », surtout les liens unissant le trafic de la drogue et les groupes terroristes, etc. L'absence d'un « examen par les pairs » approfondi et d'une contrevérification des rapports et des publications sur le terrorisme qui prolifèrent dans les différents médias se solde par une infiltration d'interprétations inexactes, erronées et trompeuses dans le raisonnement officiel et la planification des politiques.

Des débats ne cessent d'être engagés sur, notamment, les sources réelles et éventuelles de financement, la garde et le virement des fonds, les sommes que supposent ou qu'exigent les activités terroristes, les mesures d'intervention que peuvent prendre les autorités nationales et la communauté internationale, de même que les conséquences prévisibles des plans d'action actuels et proposés. Les différends ne portent pas tant sur le genre de financement auquel ont recours les groupes extrémistes, puisque la très grande diversité des sources fait qu'il est presque impossible de trouver une seule manière qui n'a pas été utilisée par des groupes militants pour recueillir des fonds. Ils touchent plutôt l'étendue et l'importance relatives des différentes méthodes dont se servent des groupes particuliers. Les arguments que l'on choisit de défendre ont des retombées sur les politiques et la sécurité.

Nous sommes d'avis que des attentes trop élevées et mal contrôlées ainsi que la mauvaise application des contrôles financiers se révèlent non seulement inefficaces, mais également contreproductives, et qu'au bout du compte elles nuisent aux intérêts nationaux et à la communauté internationale. Il est donc impérieux que nous saisissons les limites et les risques des contrôles financiers, et il est indispensable que nous peaufinions ces contrôles et les appliquions dans l'optique de données probantes et d'une bonne connaissance de l'organisation sociale<sup>2</sup> des groupes terroristes. Les volets financiers du terrorisme s'inscrivent dans cette organisation sociale et exigent une surveillance et une attention constantes, car ils évoluent souvent au fil du temps (tout en s'adaptant aux pratiques de contrôle et à leurs effets). L'existence même de différends de

<sup>2</sup> Autrement dit, la répartition de la main-d'œuvre, les secteurs d'opération, le choix des cibles et des méthodes, les ressources disponibles, les sympathisants et le soutien, etc.

cette importance, et si longtemps après les événements du 11 septembre, montre bien la nécessité de mener des travaux plus systématiques et plus réfléchis qui nous aideront à recueillir des éléments de preuve valables et à effectuer une analyse pertinente<sup>3</sup>.

Il est à espérer que le présent document permettra au débat de progresser vers un consensus et des données empiriques généralement reconnues (« savoir consensuel »).

Même si notre document ne porte pas expressément sur ce qu'est le terrorisme, nous ne pouvons passer outre à la nature problématique de la définition de ce terme lorsque nous tentons de comprendre le fonctionnement des groupes terroristes et le financement de leurs activités. Le raisonnement est simple et pratique : s'il est impossible de dissocier le terrorisme d'un éventail de phénomènes qu'un côté ou l'autre qualifie de « terrorisme », alors presque tous les conflits sont du ressort du présent rapport. Toute la question du financement devient alors banale et générique : toutes les sources licites et illicites imaginables ont été utilisées et peuvent être utilisées. Chaque groupe participant à un conflit violent finira par recourir aux moyens et aux ressources qui sont mis à sa disposition.

Les rebelles, les insurgés, les résistants, les membres de guérillas, les militants, les milices, les mouvements indépendantistes, les nationalistes, etc. se déclinent sous des formes diverses, évoluent dans une multitude de contextes, jouissent de différents niveaux de soutien populaire (ou national), se mettent à dos maints intervenants sociaux et représentent des priorités élevées ou peu élevées d'organismes de contrôle nationaux, régionaux et internationaux. Le fait de les placer dans la même catégorie et d'en discuter dans des termes généraux sous le thème « financement du terrorisme et contrôle de ce financement » embrouille plus qu'il ne clarifie le débat. L'étiquette « terroriste » reste un concept politique et

---

<sup>3</sup> Voir, par exemple, la critique vigoureuse des politiques américaines par Naylor (Naylor, R.T., 2006, *Satanic Purses : money, myth, and misinformation in the war on terror*, Montréal, McGill-Queen's University Press); celle de l'ouvrage de Naylor par Jeff Breinholt du département américain de la Justice; le rejet définitif de Rohan Gunaratna (Gunaratna, R., 2002, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York, Columbia University Press) en tant qu'« expert » par l'ancien analyste du terrorisme du département américain de la Sécurité intérieure Joshua Sinai (Sinai, J., 2007, « A Dubious Source: Counterterrorism Book Falls Short », *The Washington Times* [17 avril]); la critique nuancée de la vision que présente Gunaratna d'al-Qaïda par Jason Burke (Burke, J., 2003, *Al-Qaeda: Casting a Shadow of Terror*, Londres, New York, I.B. Tauris), celle des reportages sur les diamants de la guerre qui paraissent dans les médias, les rapports des ONG et les rapports stratégiques, formulée par Nikos Passas (Passas, N., 2004, *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*, Vienna (Virginie), FinCEN, département américain du Trésor; Passas, N. et Jones, K., 2006, « The Trade in Commodities and Terrorist Financing: Focus on Diamonds », *European Journal of Criminal Policy and Research*, 12, 1-33), etc.

polémique universel qui varie selon les systèmes juridiques. C'est pour cela que toute discussion entourant le « financement du terrorisme » est directement touchée et infectée par la difficulté inhérente à la définition du terme terrorisme.

Le terrorisme est loin de représenter un terme scientifique ou objectif. Les réponses ont donc été variées, passant du « régime de faveur » pour les contrevenants politiques à un « régime de rigueur »<sup>4</sup>. L'absence d'une définition reconnue universellement a donné lieu à un traitement qui a varié considérablement selon l'endroit et au fil du temps. Comme l'a également conclu le US National Research Council, il est tout simplement impossible de définir ce terme<sup>5</sup>.

Il nous reste alors les définitions juridiques, les travaux d'organes politiques de différents pays, qui continuent de faire de ce terme un concept nébuleux rendu opérationnel par la liste exécutive des groupes et des organisations qui correspondent aux descriptions générales<sup>6</sup>.

Malgré cela, on constate de vastes écarts et asymétries dans les définitions juridiques, les connaissances culturelles et les pratiques réelles. Bien qu'al-Qaïda ait eu la possibilité d'unifier le monde (« Nous sommes tous Américains » titrait Le Monde après les événements du 11 septembre), le poids des mesures antiterroristes s'est fait sentir sur de multiples autres groupes pour qui les choses sont plus compliquées<sup>7</sup>.

La distinction entre les différents types d'extrémisme ou de militantisme est également essentielle pour établir l'efficacité des contrôles financiers. Si nous nous entendons tous pour dire qu'en Occident, la priorité absolue va à al-Qaïda, les attaques dirigées contre d'autres groupes moins radicaux ou moins menaçants du point de vue des intérêts occidentaux ou des dommages collatéraux qu'ils peuvent causer risquent donc de

---

4 Voir Passas, N., 2006, « International Terrorism », dans J. Greene (éditeur), *Encyclopedia of Police Science* (p. 1267-1274), Londres, Routledge; Passas, N., 1986, « Political Crime and Political Offender: Theory and Practice », *Liverpool Law Review*, 8(1), p. 23-36.

5 Voir US National Research Council, 2002, *Terrorism: Perspectives from the Behavioral and Social Sciences*, Washington, D.C., National Academies Press.

6 La vaste définition que le Canada donne au terme « terrorisme » et la liste parallèle des groupes terroristes inscrits à l'article 83 du *Code criminel* est une approche novatrice. Il sera intéressant de voir à quelle fréquence cette liste devra être renouvelée au fil des nouvelles évaluations des menaces mondiales et intérieures fondées sur de nouvelles preuves ou d'autres considérations.

7 De vifs débats ont porté, notamment, sur des groupes tels que le Hamas et le Hezbollah. George Soros a rédigé un article d'opinion en avril 2007 concernant la nécessité de détendre le conflit au Moyen-Orient grâce au dialogue avec la faction politique du Hamas dans un effort pour arriver à la paix; G. Soros, 2007, « On Israel, America and AIPAC », *New York Review of Books*, volume 54, numéro 6.



s'intensifier et de se radicaliser, et nombreux sont ceux qui pourront être incités à soutenir des méthodes plus agressives et plus coûteuses. Si les pays occidentaux, par exemple, décident de combattre en priorité des groupes tels que le Hizb utTahrir ou des groupes qui aspirent à l'indépendance ou revendiquent des droits fondamentaux en Asie centrale et dans les anciennes républiques soviétiques, des groupes non violents ou relativement modérés risquent de se radicaliser, et certains de leurs partisans pourront graduellement devenir plus enclins à recourir à la violence. Les sympathisants étant issus de différentes couches de la société, leurs habilités et leur accès à des méthodes de collecte de fonds et de transfert des valeurs deviennent diversifiés et non transparents, ou non repérables, au point de rendre inutiles tous les efforts de surveillance et de prévention du terrorisme.

Même si nous adoptons des définitions juridiques nationales, nous sommes encore et toujours en présence d'un éventail exceptionnellement vaste de groupes et d'organisations. À titre d'exemple, certains pays peuvent ranger parmi les terroristes des dissidents politiques qu'ils tentent de rapprocher à des ennemis d'autres États, afin de réaliser des avantages stratégiques et tactiques ou d'obtenir des gains personnels ou politiques. Il faut établir l'ordre de priorité des menaces les plus dangereuses.

Si le terrorisme devient un concept fourre-tout ou généralisé, il ne faudra pas nous plaindre d'une banalisation qui portera à conclure que « tout finance le terrorisme » et que « tous les mécanismes servent à virer des fonds ». De telles conclusions ne sont guère utiles lorsqu'il s'agit de planifier stratégiquement des ressources limitées, d'établir l'ordre des priorités et de cibler les efforts.

Par exemple, puisque chaque groupe recourt aux moyens mis à sa disposition, et que les moyens et les besoins de chaque groupe diffèrent, des sources très variées seront envisagées. Les loups solitaires (p. ex., les deux personnes qui ont tenté d'utiliser une valise piégée en Allemagne à l'été 2006) seront alors confondus avec des mouvements qui jouissent du soutien populaire et ont besoin de sommes considérables pour financer le bien-être et d'autres fonctions gouvernementales (p. ex, le Hamas, les Tigres libérateurs de l'Eelam Tamoul [TLET], le mouvement indépendantiste algérien, etc.).

Prenons également l'exemple d'un organisme de bienfaisance dont 99,9 % des revenus sont déclarés, mais qui en consacre une infime partie

au soutien d'un groupe terroriste figurant sur une liste d'incriminés. Dans un tel cas, l'application du concept généralisé du terrorisme peut s'accompagner d'un ciblage systématique de l'organisme de bienfaisance dans son ensemble ainsi que des institutions financières ou des autres particuliers ou institutions affiliés.

Le présent rapport est plus générique et tente de traiter en même temps plusieurs méthodes et approches de soutien et de contrôles financiers de groupes et d'organisations que nombre de pays, l'ONU et l'Union européenne (UE) qualifient officiellement de terroristes. Pour l'avenir, il conviendra, sur le plan politique et analytique, de recenser les priorités et les groupes qui nous préoccupent et de centrer nos efforts sur ceux-ci. Il deviendra alors plus facile de fixer des cibles et des objectifs concrets, ce qui facilitera l'évaluation des réussites ou des échecs.

### **Comprendre et définir le financement du terrorisme**

Selon la Convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, commet une infraction de terrorisme toute personne qui, « par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe » (neuf des instruments universels de lutte contre le terrorisme) 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 ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque » (article 2).

Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire que des actes terroristes soient un jour perpétrés ou que les fonds recueillis à cette fin soient de fait utilisés pour commettre ces actes. Le terme « fonds » « s'entend des biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et des documents ou instruments juridiques sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens, et notamment les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les

traites et les lettres de crédit, sans que cette énumération soit limitative » (article 1)<sup>8</sup>.

La résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies définit comme suit le financement du terrorisme : « la fourniture ou la collecte délibérée par les ressortissants nationaux ou sur leur territoires, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme. »<sup>9</sup>

Les Nations Unies ont fourni des modèles de dispositions législatives internationales que des administrations de common law ou de droit civil peuvent appliquer sur leur territoire. L'ébauche destinée aux systèmes de common law traite de la fourniture ou de la collecte de biens ou de la mise à disposition de biens ou de services financiers ou autres services connexes, directement ou indirectement, avec l'intention, la connaissance ou la croyance raisonnable qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, pour perpétrer des actes de terrorisme. Il convient de signaler que la mise à disposition de biens ou de services constitue une infraction même si elle profite à un groupe terroriste<sup>10</sup>. La version à l'intention des systèmes de droit civil porte ce qui suit : « Un acte commis par une personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, délibérément, fournit ou réunit des fonds, ou tente de fournir ou de réunir des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie :

- a) en vue de commettre un acte terroriste, ou
- b) par un terroriste, ou
- c) par une organisation terroriste. »

Le libellé de cette version précise en outre que l'infraction que constitue le financement du terrorisme « est commise, que l'acte visé au paragraphe [précédent] se produise ou non, ou que les fonds aient ou non été utilisés pour commettre cet acte »<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Nations Unies, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf>

<sup>9</sup> Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 septembre 2001, No de document des NU S/RES/1373 (2001), à l'adresse <http://daccess-ods.un.org/TMP/7843815.html>.

<sup>10</sup> À l'adresse <http://www.imolin.org/imolin/tfbill03.html> (en anglais seulement).

<sup>11</sup> Voir l'article 5.2.2 du document à l'adresse [http://www.imolin.org/pdf/imolin/MLawFrench\\_IMoLIN.pdf](http://www.imolin.org/pdf/imolin/MLawFrench_IMoLIN.pdf).

La Banque mondiale et le FMI offrent une définition on ne saurait plus générique du financement du terrorisme : « soutien financier, quelle qu'en soit la forme, du terrorisme ou de ceux qui le soutiennent, le planifient ou le commettent »<sup>12</sup>.

### Dispositions nationales

La loi australienne relative au financement d'un terroriste porte qu'une infraction est commise lorsqu'une personne met intentionnellement des fonds à la disposition d'une autre personne (directement ou indirectement) ou qu'elle recueille des fonds à l'intention, ou au nom, d'une autre personne (directement ou indirectement), et que la première ne se soucie pas de savoir si la seconde les utilisera pour faciliter ou commettre un acte terroriste<sup>13</sup>. L'infraction est passible d'un emprisonnement à vie, que l'acte terroriste se soit ou non produit ou que les fonds aient ou non été utilisés pour faciliter la perpétration d'un acte terroriste précis ou de plusieurs actes terroristes.

L'arsenal dont s'est doté le Canada contre le financement du terrorisme prévoit trois infractions. La première est commise lorsque « quiconque, directement ou non, réunit des biens ou fournit – ou invite une autre personne à le faire – ou rend disponibles des biens ou des services financiers ou connexes en vue » d'une activité terroriste ou « de tout autre acte – action ou omission – destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à une personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, notamment un civil, si, par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider la population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque »<sup>14</sup>.

La deuxième infraction exige également une activité directe ou indirecte, c'est-à-dire que l'on réunisse ou fournisse, ou que l'on incite une autre personne à le faire, des biens ou des services financiers ou connexes avec l'intention de les utiliser, ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, « pour une activité terroriste, pour faciliter une telle activité ou

---

12 Banque mondiale et Fonds monétaire international, 2006, *Guide de référence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme* (2e éd.), Washington, D.C., Banque mondiale et Fonds monétaire international, P I-1. disponible à l'adresse [http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/French\\_referenceguide.htm](http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/French_referenceguide.htm).

13 *Anti-Terrorism Act* (No. 2) 2005, No. 144, *An Act to Amend the Law Relating to Terrorist Acts, and for Other Purposes*, 14 décembre 2005, qui modifie l'article 103.2 du *Criminal Code*.

14 Canada, *Code criminel*, partie II.1, Terrorisme – Financement du terrorisme, L.R.C. 1984, ch. C46, art. 83.02.

pour en faire bénéficier une personne qui se livre à une telle activité ou la facilite » ou en sachant qu'ils seront utilisés par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront à celui-ci<sup>15</sup>.

La troisième infraction interdit l'utilisation directe ou indirecte ou la possession de biens pour une activité terroriste ou pour la faciliter<sup>16</sup>.

L'Allemagne n'a adopté aucune définition juridique du financement du terrorisme et ses lois ne prévoient pas d'infraction distincte à cet égard. Le financement est assimilé à la participation à un acte terroriste ou au soutien à un groupe terroriste (voir l'article 29a du Code criminel en vertu duquel il n'est pas nécessaire d'avoir perpétré un acte terroriste – la seule participation à un groupe terroriste suffit<sup>17</sup>).

La loi de Jordanie relative au financement du terrorisme vise uniquement la circulation des fonds à l'intérieur des institutions bancaires ou financières, si les fonds sont reliés à une activité terroriste<sup>18</sup>.

Pour sa part, l'Arabie saoudite ne définit pas les actes terroristes comme tels, mais le financement du terrorisme est considéré comme une infraction de blanchiment de capitaux<sup>19</sup>.

Le décret législatif de la Syrie prévoit que le fait de fournir ou de mettre à disposition directement ou indirectement des fonds, de provenance licite

<sup>15</sup> Canada, *Code criminel*, partie II.1, Terrorisme – Financement du terrorisme, L.R.C. 1984, ch. C46, art. 83.03. L'alinéa 83.03b) traite uniquement de l'utilisation par un groupe ou de son bénéficiaire, ce qui vise des éléments au-delà des exigences de la Convention des Nations Unies de 1999, qui se rapportent toujours à un acte terroriste. Il devient ainsi possible de punir même les activités non violentes d'un groupe donné.

<sup>16</sup> Canada, *Code criminel*, partie II.1, Terrorisme – Financement du terrorisme, L.R.C. 1984, ch. C46, art. 83.04.

<sup>17</sup> Fait intéressant à signaler, étant donné que la définition que la loi allemande donne à l'expression « groupe terroriste » suppose la participation d'au moins trois personnes, cette loi n'a pu être invoquée dans le cas de l'attentat terroriste de l'été 2006 auquel deux personnes ont participé (lorsqu'une valise remplie d'explosifs a été laissée dans un train; entrevues personnelles). Comme le faisait remarquer Me Sonja Heine, procureure allemande, dans le rapport national que l'Allemagne a soumis en 2007 à l'Association Internationale de Droit Pénal (AIDP), « si le financement du terrorisme consiste en des échanges avec une personne ou une organisation figurant sur la liste établie par une résolution du CSNU ou de l'Union européenne, il est visé par l'article 34 de la *Loi sur le commerce extérieur et les paiements (Außenwirtschaftsgesetz)*. Cette loi punit toute activité ayant pour but de fournir des services financiers, ou de mettre à disposition ces services, directement ou indirectement, des fonds ou d'autres biens financiers et ressources économiques à une personne ou une organisation figurant sur une liste ou pour son compte. Ces actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement variant entre six mois et cinq ans et d'une amende, et, dans le cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement se situant entre deux et quinze ans. La commission négligente de l'infraction est également punissable. »

<sup>18</sup> Royaume hachémite de Jordanie, *Code pénal*, Chapitre deux : Dispositions des sanctions portant sur le temps, (3) Terrorisme.

<sup>19</sup> Royaume d'Arabie saoudite, *Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux* (2003), Décret royal no M/39, 25 Jumada II 1421 (23 août 2003).

ou illicite, en vue d'un acte terroriste, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, est considéré comme une infraction de financement du terrorisme<sup>20</sup>.

La loi des Émirats arabes unis prévoit que « quiconque fournit, recueille, porte ou transfère des biens, ou en bénéficie, directement ou indirectement, dans l'intention de les utiliser ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, pour financer un quelconque acte terroriste visé par le présent décret de loi dans l'État ou à l'étranger, que cet acte ait ou non été perpétré, est passible d'un emprisonnement à vie ou d'un emprisonnement provisoire »<sup>21</sup>. Un autre article de cette loi prévoit que « quiconque porte, transfère ou dépose des biens pour le compte d'une autre personne ou en cache ou en déguise la nature, l'essence de leur provenance ou de leur emplacement ainsi que quiconque possède des biens ou traite de biens, directement ou indirectement, dans l'intention de les utiliser ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, pour financer un quelconque acte terroriste visé par la présente loi, dans l'État ou à l'étranger, que l'acte ait ou non été perpétré, commet un acte terroriste et est passible à un emprisonnement »<sup>22</sup>. En comparaison, cette définition est plus précise que les deux qui précèdent et exige à la fois l'intention de commettre un acte et la connaissance que l'acte sera commis.

Dans sa définition, le Royaume-Uni précise qu'une infraction est commise par quiconque demande à une autre personne de fournir ou de recevoir de l'argent ou des biens dans l'intention de les utiliser ou en ayant des doutes raisonnables de croire qu'ils seront utilisés à des fins terroristes. Est également coupable quiconque possède de telles sommes ou de tels biens et quiconque participe à des arrangements en vertu desquels ils sont rendus disponibles<sup>23</sup>.

Selon la loi des États-Unis, commet l'infraction de soutien matériel à des terroristes quiconque fournit du matériel ou des ressources, ou qui cache ou déguise la nature, l'emplacement, la provenance ou la propriété du matériel ou des ressources en question, dans l'intention de les utiliser ou en sachant qu'ils seront utilisés en vue de préparer ou de commettre

---

<sup>20</sup> République arabe syrienne, Décret législatif no 22 (2005).

<sup>21</sup> Émirats arabes unis, Décret pris par loi fédérale no 1 de 2004 sur la lutte contre les infractions de terrorisme, article 12.

<sup>22</sup> Ibid., article 13.

<sup>23</sup> Royaume Uni, *Terrorism Act 2000, Chapter 11, Part III, Terrorist Property*.

une infraction à des lois particulières<sup>24</sup>, ou en vue de préparer ou de dissimuler une fuite pour avoir commis une telle infraction ou de tenter de commettre un tel acte ou de conspirer en vue de le commettre<sup>25</sup>.

La loi précise en outre que « le matériel ou les ressources » désignent des biens, corporels ou incorporels, ou un service, y compris des devises ou des instruments monétaires et des titres financiers, des services financiers, de l'hébergement, de l'entraînement, des conseils ou de l'aide d'experts, des maisons de passeurs, des documents ou pièces d'identité falsifiés, du matériel de communications, des installations, des armes, des substances meurtrières, des explosifs, du personnel (un ou plusieurs individus, qui peuvent être ou comprendre la personne elle-même) ainsi que du transport, mais non du matériel médical ou religieux<sup>26</sup>.

Il est donc évident qu'il n'existe aucune démarche juridique uniforme pour mener la lutte contre le financement du terrorisme. Certaines administrations reproduisent les lois types des Nations Unies, tandis que d'autres adoptent leurs propres méthodes ou ne font qu'élargir le champ d'application des dispositions régissant le blanchiment des capitaux afin qu'elles englobent la lutte contre le financement du terrorisme. L'éventail des activités et des groupes visés varie selon les régimes nationaux, tout comme les biens ou les activités financières couverts, l'origine des fonds recueillis pour financer des actes terroristes, l'intention des individus ou le fait qu'ils soient au courant, le fait qu'une activité ou un groupe soit ou non financé, etc.

La définition de la Banque mondiale et du FMI sera retenue pour les fins du présent document : « le soutien financier, quelle qu'en soit la forme, du terrorisme ou de ceux qui le soutiennent, le planifient ou le commettent ».

### **Méthodes de collecte de fonds employées par les groupes terroristes**

Avant les attentats du 11 septembre, le financement du terrorisme était loin de figurer parmi les priorités de la recherche de renseignements

---

<sup>24</sup> Plus précisément, l'infraction aux articles 32, 37, 81, 175, 229, 351, 831, 842 (m) ou (n), 844 (f) ou (i), 930 (c), 956, 1114, 1116, 1203, 1361, 1362, 1363, 1366, 1751, 1992, 1993, 2155, 2156, 2280, 2281, 2332, 2332a, 2332b, 2332f, ou 2340A du titre 18, article 236 de la *Atomic Energy Act of 1954* (42 U.S.C. 2284), article 46502 ou 60123 (b) du titre 49, ou toute autre infraction énumérée à la division 2332b (g)(5)(B) (sauf les divisions 2339A et 2339B).

<sup>25</sup> États-Unis, 18 USCS, division 2339A, *Providing Material Support to Terrorists*.

<sup>26</sup> Ibid.

ou de la recherche universitaire. Il en ressort que les travaux sur le sujet étaient maigres et fondés essentiellement sur des sources secondaires ou superficielles. L'émergence des « experts instantanés », qui fondaient leurs arguments sur des informations de seconde main, sensationnalistes, biaisées, hors contexte et carrément erronées, a nui à la communauté internationale, car elle est à l'origine d'opinions toutes faites et sans fondement qui risquent de faire dérailler les efforts en matière de politiques et de contrôle. Vu la prolifération des « faits par répétition »<sup>27</sup>, nous devons traiter la littérature et les données secondaires avec circonscription et les aborder avec un esprit critique, surtout en cette ère de l'Internet<sup>28</sup>.

La National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Commission du 11 septembre) a reproché en ces termes l'enthousiasme démesuré qui a entouré le recours aux contrôles financiers : « Tenter de priver les terroristes d'argent correspond à tenter d'attraper une seule espèce de poisson en vidant l'océan »<sup>29</sup>. Elle a de plus montré comment des arguments erronés avaient imprégné les discussions sur les politiques, même en ce qui concerne le dossier de financement du terrorisme qui a fait l'objet du plus grand nombre d'enquêtes, à savoir celui d'al-Qaïda et des pirates de l'air du 11 septembre.

D'entrée de jeu, la Commission a affirmé en toute franchise que la nature et l'étendue des activités de collecte et de circulation de fonds d'al-Qaïda viennent compliquer extrêmement la recherche de renseignements et des écarts de compréhension du dossier semblent subsister dans la communauté du renseignement. Vu la complexité et la diversité des moyens employés pour recueillir et faire circuler de petites sommes d'argent dans un vaste système financier mondial, la recherche de renseignements sur les mouvements financiers d'al-Qaïda demeure une cible difficile dans un avenir prévisible<sup>30</sup>.

---

27 Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations: A Study into So-Called Underground Banking Networks* (La Haye, ministère de la Justice, 1999).

28 Par exemple, l'auteur français, Jean-Charles Brisard, a lui-même attribué à son rapport sur les Saoudiens le titre de « Report prepared for the President of UN Security Council of the United Nations », mais ce rapport n'a été ni commandé, ni avalisé par les Nations Unies. Jean-Charles Brisard, *Terrorism Financing: Roots and Trends of Saudi Terrorism Financing*, cité dans « Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues », *Congressional Research Service Reports*, 10/03/04, disponible à l'adresse <http://fpc.state.gov/fpc/37089.htm>, site consulté le 24 juin 2005.

29 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004, (par la suite appelé *The 9/11 Commission Report* [rapport de la Commission du 11 septembre]), Washington, D.C., p. 382.

30 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Monograph on Terrorist Financing*, Washington, D.C., 2004, p. 13.



Quoi qu'il en soit, il est possible de détruire le mythe populaire selon lequel al-Qaïda puise à la prétendue fortune personnelle qu'Oussama ben Laden aurait obtenue de legs ou d'entreprises qu'il exploitait au Soudan et ailleurs. Il est maintenant clair, surtout depuis qu'il a quitté le Soudan pour l'Afghanistan, qu'il ne pouvait compter ni sur une vaste fortune personnelle, ni sur un réseau d'entreprises<sup>31</sup>.

Le rapport de la Commission du 11 septembre a décrit le financement des attentats du 11 septembre et signalé de nombreux rapports médiatiques et spéculations non fondés, mais persistants. Par exemple, contrairement aux reportages médiatiques et à la croyance populaire : rien ne prouve que les pirates de l'air aient utilisé de faux numéros de sécurité sociale pour ouvrir des comptes de banque<sup>32</sup>;

aucune institution financière n'a produit de déclaration d'activités suspectes... se rapportant à des opérations faites par l'un ou l'autre des 19 pirates de l'air avant le 11 septembre<sup>33</sup>;

aucun élément probant ne montre que la cellule espagnole d'al-Qaïda, dirigée par Imad Barkat Yarkas et le financier européen d'al-Qaïda, Mohammed Galeb Kalaje Zouaydi, a fourni des fonds à l'appui des attentats du 11 septembre ou aux participants de ceux de Hambourg<sup>34</sup>; la monographie du personnel sur le financement du terrorisme a précisé que les allégations selon lesquelles al-Qaïda se serait servi du commerce des diamants de la guerre pour financer ses activités n'ont pu être prouvées<sup>35</sup>;

contrairement à certains rapports publics, nous ne possédons pas de preuves substantielles qu'al-Qaïda partage une infrastructure de collecte de fonds aux États-Unis avec le Hamas, le Hezbollah ou le Jihad islamique palestinien<sup>36</sup>.

La monographie du personnel a également démoli d'autres mythes populaires dont celui relatif au lien entre Barakaat et al-Qaïda de même que la théorie selon laquelle al-Qaïda aurait bénéficié des ventes à découvert d'actions de sociétés aériennes sur les marchés boursiers avant les attentats du 11 septembre.

---

31 Ibid. et rapport de la Commission du 11 septembre, p. 20.

32 Rapport de la Commission du 11 septembre, p. 254.

33 Ibid., p. 545.

34 Ibid., chapitre 5, note en bas de page 132.

35 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *Monograph on Terrorist Financing*, Washington, D.C., 2004, p. 23.

36 Ibid., p. 27.

Le présent rapport montre dans quelle mesure des hypothèses erronées ont entraîné la prise de mesures mal inspirées, tout à la fois inefficaces et contreproductives. Toutefois, il importe d'abord de se pencher sur certains aspects généraux du financement du terrorisme. Au plan abstrait, le cycle peut comprendre la collecte, la garde, le transfert, l'application ou l'utilisation de fonds. Les activités les plus visibles, bien qu'à première vue elles ne puissent pas toujours être rapprochées du terrorisme, sont la collecte et le virement de fonds, et c'est sur celles-ci que portera notre attention.

La description et l'analyse approfondies des volets financiers du terrorisme sous toutes ses formes débordent du cadre du présent rapport. Il est cependant possible de décrire les principaux éléments des activités de collecte et de virement de fonds. De même, des commentaires seront fournis sur les points ayant fait l'objet de recherches approfondies à la lumière des données primaires.

Un des aspects du financement du terrorisme est clair et incontestable : il existe pour la collecte de fonds une multitude de méthodes et de sources dont certaines sont propres à des groupes ou contextes donnés, tandis que d'autres sont généralement assez communes. Certaines sources sont licites, comme le revenu ordinaire, les entreprises légales, les placements, les organismes de bienfaisance et les activités culturelles. D'autres, par contre, sont de nature criminelle, comme les délits mineurs, les enlèvements et diverses autres activités condamnables. Nous commencerons notre exposé par un examen de l'appui de l'État, dans ses formes licites aussi bien qu'illicites, avant de passer aux méthodes de virement des fonds.

### **Sources licites de financement**

#### **Appui de l'État**

L'importance et le rôle de toutes les sources de financement a changé radicalement à la fin de la guerre froide, l'appui accordé par l'État aux actes terroristes connaissant dès lors un déclin marqué. Pendant la guerre froide, les grandes puissances avaient financé et appuyé des groupes militants et des « escadrons de la mort » dans diverses régions du globe sous le couvert de la « lutte contre l'insurrection » ou de la « solidarité internationale ». Outre les exemples les mieux connus de mesures politiques et diplomatiques usant de moyens autres que ceux auxquels recouraient la France, les États-Unis ou l'URSS, plusieurs petits États ont

contribué personnellement à des conflits meurtriers et soutenu des terroristes. L'Afghanistan, Cuba, l'Iran, l'Irak, la Libye, la Corée du Nord, le Pakistan, l'Arabie saoudite, la Syrie et la Turquie ont, à différents moments, compté parmi les suspects habituels<sup>37</sup>, tandis que nombre d'États de tous les continents ont été accusés de recourir eux-mêmes au terrorisme d'État contre des insurgés, des rebelles ou d'autres groupes radicaux sur les territoires relevant de leur juridiction.

On se rappellera notamment l'appui dont ont bénéficié les groupes extrémistes irlandais, pakistanais, centraméricains, sud-américains, angolais, sud-africains et autres. Il convient de signaler que l'appui de l'État ne prend pas toujours la forme d'un financement direct (quoique caché). Les forces de l'ordre peuvent également fermer les yeux sur des activités tant licites qu'illicites de collecte de fonds (p. ex., en permettant le détournement de fonds de bienfaisance ou l'exploitation d'entreprises de trafic d'armes ou de drogues desquelles bénéficient les groupes extrémistes). Il s'agit d'un point important, car il montre clairement que ce n'est pas d'hier que l'on recourt à des méthodes illicites pour réunir des fonds. Il faut nous garder de conclure à une moins grande intervention de l'État en matière de terrorisme.

Même si le recul de l'appui de l'État est largement reconnu, il n'a pas pour autant disparu. Une longue liste de groupes que de nombreux pays considèrent comme terroristes ou subversifs jouissent actuellement d'un appui de l'État, dont le Hamas, le Hezbollah, le Hizbul Mujahideen, l'Union islamique militante (MIO), le Djihad islamique, le Lashkar-e-Taiba (LeT), le Jaish-e-Mohammad (JeM) et le Sipah-e-Sahiba (SSP). De même, il existe des exemples flagrants de complicité continue entre l'État et le secteur

---

<sup>37</sup> Voir les rapports annuels du département d'État sur le terrorisme mondial à l'adresse [www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/](http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/); document inédit de Waselar.

privé dans les atrocités commises par la milice armée et d'autres groupes organisés du genre<sup>38</sup>.

Le récent recul de l'appui accordé par les grandes puissances mondiales n'a pas entraîné la disparition de tous les groupes, ni leur conversion à des politiques conventionnelles<sup>39</sup>. Dans la mesure où les conflits se sont poursuivis, ce recul a forcé les groupes à se tourner vers d'autres moyens. En théorie, l'une des options retenues a été de commettre des crimes qui sont habituellement le fait d'acteurs motivés par l'appât du gain, ou encore de s'associer à des entrepreneurs criminels. Une certaine forme de soutien généralisé a également été signalée, ce qui suppose qu'une surveillance de la collaboration entre les groupes extrémistes et du soutien qu'ils s'accordent mutuellement s'impose<sup>40</sup>. Une autre option consiste également à chercher le soutien de sympathisants.

### **La communauté ethnique et la société élargie : organismes de bienfaisance, entreprises et particuliers**

Ces derniers temps, lorsque la question des organismes de bienfaisance est soulevée dans le contexte du terrorisme, la discussion tourne le plus souvent vers le terrorisme islamique et la zakât. Or, dans presque tous les cas, les communautés ethniques et les riches commanditaires ont soutenu financièrement l'une ou l'autre des parties en cause dans les conflits qui déchirent leurs pays d'origine. Les communautés ethniques, les membres, les supporteurs de l'extérieur et de riches sympathisants au pays et à l'étranger ont contribué à leurs causes respectives<sup>41</sup>, sous la forme

38 Comme il a été signalé dernièrement, la Chiquita Brands International, une grande société fruitière, a accepté de verser 25 millions de dollars d'amende au gouvernement américain pour avoir versé pendant plusieurs années plus de 1,7 million de dollars à des groupes terroristes colombiens (principalement les Autodefensas Unidas de Colombia – AUC – une organisation paramilitaire de droite sur laquelle les forces de sécurité colombiennes ont fermé les yeux, ainsi que des groupes de guérillas de gauche, les FARC et l'ELN). Les autorités colombiennes se penchent également sur les accusations portées contre la société d'avoir utilisé l'un de ses navires pour passer en contrebandes des armes pour les UAC (voir Evans, M., 2007, « Para-politics' Goes Bananas », *The Nation* (4 avril), à l'adresse <http://www.thenation.com/doc/20070416/evans>).

Un autre exemple récent concerne les allégations selon lesquelles les États-Unis auraient financé des chefs de guerre et des groupes extrémistes en Somalie; voir Sanders, Edmund, « U.S. Role in Somalia Questioned: Government Leaders Charge U.S. with Backing Mogadishu Warlords », *Los Angeles Times*, 2006 (21 mai); Wax, Emily, DeYoung, Karen, « U.S. Secretly Backing Warlords in Somalia », *Washington Post*, 2006 (17 mai), A01.

39 De fait, certains se sont retournés contre leurs anciens supporteurs (p. ex., groupes de moudjahidines en Afghanistan).

40 Par exemple, le Jemaah Islamiya avec al-Qaïda ou les militants du Cachemire recevant des fonds d'autres groupes islamiques radicaux.

41 Voir Naylor, R.T., 1993, « The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerilla Organizations », *Crime, Law and Social Change*, 20, p. 13-51.

d'impôts révolutionnaires informels prélevés sur les entreprises ou sur l'ensemble de la communauté, de contributions directes volontaires, ou encore de diverses activités de collecte de fonds, comme des allocutions et des dîners. Lorsqu'elle était hors-la-loi, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a appliqué des impôts révolutionnaires informels, comme l'ont également fait les Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), les Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), le Movimiento 19 Abril (M19), l'ETA, l'Armée républicaine irlandaise provisoire, la phalange chrétienne au Liban, les TLET et d'autres groupes.

De manière plus générale, les militants ont puisé chez leurs propres communautés ou chez d'autres les fonds requis, grâce à des contributions volontaires directes et à des organismes ou des événements de bienfaisance. Le LeT, par exemple, se sert de ralliements publics, de conférences et de séminaires en soirée pour recueillir des fonds auprès du grand public parallèlement à des activités commerciales illicites. Pour leur part, les membres du Jihad islamique palestinien (DIP)<sup>42</sup> semblent avoir eu recours notamment aux méthodes suivantes : a) conférences et séminaires de collecte de fonds; b) invitation lancée à des militants de l'extérieur des États-Unis de prendre la parole lors de ces conférences et séminaires; c) envoi de lettres et d'autres documents demandant des fonds à des particuliers et à des pays du Moyen-Orient et d'ailleurs; d) recours à l'Internet pour publier et cataloguer des actes de violence commis par le DIP, ce genre de publicité servant à solliciter des fonds pour la cause.

Il semble que des communautés ethniques, des membres, des supporteurs de l'extérieur et de riches sympathisants au pays et à l'étranger aient contribué à leurs causes respectives dans le monde entier<sup>43</sup> (p. ex., l'Armée républicaine irlandaise [IRA] et le Comité d'aide à l'Irlande du Nord [Noraid], l'ETA, les TLET, al-Qaïda, le Hamas, Jemaah Islamiyyah, les Coréens, les Arméniens, les Khalistani, les Tchétchènes et de nombreux autres). À la frontière entre l'appui de l'État et les contributions privées, on se rappellera le cas des gens d'affaires aux États-Unis qui ont été encouragés à soutenir les Contras après que le Congrès américain eut empêché le

---

<sup>42</sup> Voir le dossier de mise en accusation dans l'affaire US v. al-Arian. Il est cependant très important de signaler que le jury a reconnu qu'al-Arian n'était pas coupable de la plupart des actes d'accusation et que, pour accélérer sa libération de prison, il a décidé de plaider coupable aux accusations à l'égard desquelles le jury était dans l'impasse. L'affaire se poursuit, toutefois, puisque le ministère public lui a demandé de collaborer dans d'autres affaires. N'étant pas disposé à le faire, ou étant dans l'impossibilité d'accepter, il pourrait continuer d'être incarcéré.

<sup>43</sup> Voir Naylor, R.T., 1993, « The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerilla Organizations, *Crime, Law and Social Change*, 20, p. 13-51.

gouvernement américain de fournir son appui à ce groupe qui lutte contre le gouvernement en place au Nicaragua. Certains représentants du gouvernement se sont chargés de faire les présentations entre les importants contributeurs situés aux États-Unis et les Contras<sup>44</sup>. Il arrive aussi que des membres d'une communauté ethnique demandent que le nom de leurs organisations préférées soit rayé de documents énumérant des groupes terroristes ou des supporters soupçonnés. Un exemple nous en a été donné récemment aux États-Unis par l'organisation Tamils for Justice qui recueille des fonds afin de faire rayer des listes de groupes terroristes les TLET (il ne faut d'ailleurs pas s'étonner si son site Web ne nomme aucun dirigeant, directeur ou supporter – voir le site à l'adresse <http://www.tamilsforjustice.org/>).

En ce qui a trait aux organismes de bienfaisance, il est possible de faire une distinction entre ceux dont les fonds ont été détournés sans qu'ils ne le sachent, et ceux qui ont été corrompus et qui servent de façades<sup>45</sup>. En dépit de l'absence notable de déclarations de culpabilité, des organismes gouvernementaux, les médias et d'autres rapports ont associé la Global Relief Foundation avec al-Qaïda, la Holy Land Foundation for Relief and Development et le Quranic Literacy Institute avec le Hamas, ainsi que le Islamic Concern Project, le World and Islam Studies Enterprises et la Islamic Academy of Florida avec le DIP<sup>46</sup>. Les mosquées et les organismes non gouvernementaux mentionnés lors du procès dans l'affaire des attentats à la bombe contre deux ambassades américaines en Afrique comprenaient

44 Voir Bellant, R., et Political Research Associates, 1991, *The Coors Connection: How Coors Family Philanthropy Undermines Democratic Pluralism*, Boston (Massachusetts), South End Press; Rosenbaum, D.E., 1987, « Contra Donors Cite North's Role », *The New York Times* (22 mai), à l'adresse <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0DE0DD1330F1931A15756C15750A961948260&sec=&spon=&pagewanted=print>.

45 Voir le rapport de la Commission du 11 septembre; voir aussi Maurice R. Greenberg, président, *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force*, New York, Council on Foreign Relations, 2003 et Matthew A. Levitt, « The Political Economy of Middle East Terrorism », *Middle East Review of International Affairs*, vol. 6, no 4, p. 49-65. Levitt, M. 2002b. « Combating Terrorist Financing, Despite the Saudis », *Policywatch*, no 673, disponible à l'adresse : <http://64.233.187.104/search?q=cache:BKQyUeIGXj4J:washingtoninstitute.org/watch/Policywatch/policywatch2002/673.htm+POLICYWATCH+Combating+Terrorist+Financing,+Despite+the+Saudis+673&hl=en>.

46 Tandis que nous mettions sous presse le présent rapport, trois personnes ont été reconnues coupables à Boston non pas d'actes de financement du terrorisme, mais de complot de fraude contre les États-Unis et de dissimulation de renseignements au gouvernement américain, de déclaration fallacieuse au FBI et de production de fausses déclarations de revenus au nom de Care International, Inc. Le point principal de cette affaire avait trait à l'omission de signaler au fisc américain que la Care International s'était servie de dons exonérés d'impôt pour publier un bulletin et d'autres écrits en faveur du Djihad et des Moudjahidines à l'étranger (*US v. Muntasser et al.*; Murphy, S., 2008, « 3 Guilty in Case Tying Charity to Militants », *Boston Globe* (12 janvier), à l'adresse [http://www.boston.com/news/local/articles/2008/2001/2012/2003\\_guilty\\_in\\_case\\_tying\\_charity\\_to\\_militants?mode=PF](http://www.boston.com/news/local/articles/2008/2001/2012/2003_guilty_in_case_tying_charity_to_militants?mode=PF)).

la mosquée Farouq à Brooklyn, l'organisme non gouvernemental Help Africa People, et l'organisme de secours Mercy International<sup>47</sup>.

La Commission du 11 septembre a signalé qu'avant les attentats, al-Qaïda avait eu recours aux détournements de fonds d'organismes de bienfaisance islamiques et aux services de facilitateurs financiers qui ont recueilli des sommes de donateurs, conscients ou non, venant principalement de la région du golfe Persique.

Enfin, et la chose revêt une importance particulière pour les groupes les plus résilients et les mieux organisés, on constate une diversification vers des entreprises légales. L'Organisation Abou Nidal, le LeT, les TLET, les FARC, le Hezbollah, l'IRA et le Jemaah Islamiyyah comptent parmi les groupes ayant obtenu des fonds de placements et d'activités commerciales licites. Donc, s'il est vrai qu'une vaste proportion des fonds servant à exécuter des opérations terroristes proviennent de la criminalité, on peut affirmer aussi que des sommes importantes sont obtenues d'activités licites.

### Sources illicites

Plus que jamais, des contrevenants motivés par une idéologie ou une religion peuvent s'être tournés vers des crimes « ordinaires », et ce, pour une foule de raisons. D'une part, le désintéressement de l'État et les mesures de répression contre les organismes à but non lucratif sympathisant à leur cause ont causé un écart<sup>48</sup> et, d'autre part, bien des pays ont criminalisé nombre d'activités auxquelles s'adonnent des groupes militants : recrutement des membres, propagande sur Internet et par d'autres moyens, collecte de fonds, hébergement de membres d'organisations figurant sur des listes d'entités incriminées, collecte d'information en leur nom, acquisition d'armes, prestation de moyens de communication et d'autres soutiens logistiques<sup>49</sup>.

Il se peut également que les terroristes recrutent davantage de criminels spécialisés, de sorte que ce ne soit pas tant l'ensemble du groupe terroriste

---

<sup>47</sup> Transcriptions de l'affaire *USA vs. Usama bin Laden*, transcriptions numériques du Court Reporter's of Office, disponibles à l'adresse <http://cryptome.org/usa-v-ubl-dt.htm>; site consulté le 24 juin 2005.

<sup>48</sup> Selon l'équipe de surveillance des Nations Unies (2005, para. 65, 94ff, Équipe de surveillance des Nations Unies), les facilitateurs et les criminels locaux figurent parmi les principales options de collecte de fonds qu'al-Qaïda retient maintenant. Deuxième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions constituée conformément à la résolution 1526 (2004) relativement à al-Qaïda et aux Taliban ainsi qu'aux particuliers et aux entités connexes, New York, Conseil de sécurité des Nations Unies.

<sup>49</sup> Dandurand, Y. et Chin, V., 2004, *Links Between Terrorism and Other Forms of Crime*, Vancouver, rapport soumis à Affaires étrangères Canada et à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

qui devient criminel, mais bien quelques membres seulement<sup>50</sup>. De plus, une certaine radicalisation des contrevenants criminels à l'intérieur des prisons et dans leurs communautés pourrait les inciter à passer de délits motivés par l'idéologie à des délits motivés par l'appât du gain. Enfin, le lien unissant le terrorisme et la criminalité laisse supposer que des groupes terroristes ou certains de leurs membres peuvent se constituer en entreprises à but lucratif à mesure que change leur contexte socioéconomique et politique (ou vice versa). C'est ce que montrent les attentats à la bombe à Madrid, perpétrés par des contrevenants radicalisés qui participaient au trafic illicite de la drogue – ils ont échangé de la drogue contre du matériel pour fabriquer des bombes<sup>51</sup>.

Quelles que soient les raisons, les preuves foisonnent de la présence intégrante des délits ordinaires dans l'économie politique de l'extrémisme. En effet, la plupart des groupes terroristes recourent au vol, à l'extorsion, à l'enlèvement, au détournement, à la fiscalité informelle et au chantage pour obtenir des fonds. Les rackets de protection ont été associés par le passé à l'IRA, à l'ETA, au Sentier lumineux et à l'Organisation Abou Nidal<sup>52</sup>. Les enlèvements sont fréquents, comme en Irak, dans l'ensemble de l'Asie du Sud et du Sud-Est, en Afrique, et en Amérique latine (p. ex., les groupes d'insurgés irakiens, les FARC, le Movimiento 19 Abril, les AUC, l'ETA, le MIO, etc.). Les membres du Groupe Abou Sayyaf sont réputés prendre des otages aux Philippines et ailleurs pour contraindre une personne ou un organisme gouvernemental à verser une rançon<sup>53</sup>.

Les groupes terroristes contemporains recourent à divers genres de fraude, dont l'étendue et la complexité varient. Ainsi, le GIA et le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) auraient usé de stratagèmes de fraude sur cartes de crédit et de falsification de documents. Vers la fin de 2007, deux hommes ont été reconnus coupables en Allemagne d'avoir appuyé al-Qaïda. D'après les autorités, ils auraient contracté des polices d'assurance sur la vie d'un des accusés, qui devait commettre un attentat-suicide en Irak. La mort devait être attribuée à un faux accident

---

50 Préfontaine, D.C. et Dandurand, Y. (2004). *Terrorism and Organized Crime: Reflections on an Illusive Link and its Implication for Criminal Law Reform*, document soumis lors de l'assemblée annuelle de l'International Society for Criminal Law Reform.

51 Ce fait, signalé à grande échelle dans des sources ouvertes, a été confirmé lors d'entrevues menées auprès des responsables de l'enquête financière entourant les attentats à la bombe à Madrid.

52 Adams, J., 1986), *The Financing of Terror*, Londres, New English Library; Horgan, J. et Taylor, M., 1999, « Playing the 'Green Card' – Financing the Provisional IRA – Part 1 », *Terrorism and Political Violence*, 11(2), p. 1-38.

53 Voir le dossier de mise en accusation dans l'affaire *US v. Khadafi Abubakar Janjalani et al*, US District Court of the District of Columbia, Crim. no 02-068 (JDB).



d'automobile en Égypte, et le frère de l'accusé aurait reçu les fonds à titre de bénéficiaire désigné<sup>54</sup>. Al Gamaat al Islamiya, al-Qaïda, le Hezbollah, l'IRA, les insurgés tchéchènes et les TLET auraient présumément versé dans la contrefaçon de monnaie et la falsification de biens. Des devises américaines, européennes et australiennes auraient été reproduites illégalement. On a recouru aussi à la reproduction et à la vente illégales de propriété intellectuelle et de logiciels, à la distribution de timbres de cigarettes contrefaits ainsi qu'à la fabrication et à la vente de vêtements et de montres contrefaits, ainsi que de films, de disques et de jeux vidéo protégés par droits d'auteur. Interpol a établi des liens entre des infractions à la propriété intellectuelle et certains groupes extrémistes en Irlande du Nord, au Kosovo et en Afrique du Nord de même qu'avec al-Qaïda<sup>55</sup>. Toujours au chapitre de la contrefaçon, il convient de signaler qu'au début de l'été 2006, malgré les efforts intensifs que des organismes américains d'application des lois ont déployés, aucun cas de violation de la propriété intellectuelle lié au terrorisme n'a été décelé<sup>56</sup>.

Cependant, deux hommes ont plaidé coupable le 12 juillet 2006 à des accusations portées en vertu de la loi américaine dite Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) ainsi qu'à des accusations de trafic de tabac de contrebande, de papier à rouler de contrebande et de Viagra, et de blanchiment de capitaux. Une partie des profits a été remise au Hezbollah. Seize autres personnes ont dû répondre à des accusations similaires de même qu'à celle d'avoir participé à des entreprises criminelles ayant des bases au Liban, au Canada, en Chine, au Brésil, au Paraguay et aux États-Unis<sup>57</sup>.

Une récente enquête sur des allégations de contrefaçon, de trafic de drogue et de blanchiment de capitaux a également porté sur « la possibilité que le produit obtenu par de prétendus groupes criminels ait été remis pendant des années au Liban et au groupe de militants islamiques Hezbollah. »<sup>58</sup>

---

54 Pegna, D., 2007, « 3 Convicted in Germany of al-Qaida Aid », *Washington Post* (5 décembre), à l'adresse [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/2012/2005/AR2007120500906\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/2012/2005/AR2007120500906_pf.html).

55 Noble, R.K., 2003, *The Links between Intellectual Property Crime and Terrorist Financing*. Témoignage devant le Committee on International Relations, Washington, D.C., Chambre des représentants des États-Unis.

56 Entrevues personnelles.

57 Voir *American Chronicle* : « Two Men Plead Guilty to Funding Terrorist Group Hezbollah » (non souligné dans l'original).

58 Krikorian, G., 2007, « 6 Accused of Selling Counterfeit Clothing », *Los Angeles Times* (15 novembre).

D'autres types d'activités frauduleuses productrices de revenu auraient vraisemblablement été utilisées par des réseaux terroristes : fraudes commerciales, fraudes relatives à l'impôt et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), fraudes d'assurance, fraudes relatives aux guichets bancaires automatiques. Des membres du Hezbollah auraient obtenu des millions de dollars après avoir commandé à des entreprises asiatiques de gros conteneurs remplis de marchandises qu'ils n'ont jamais payées. L'IRA a recouru à des fraudes relatives aux subventions, à l'impôt et à la TVA<sup>59</sup>, tandis que le LeT a été lié à des fraudes relatives à l'assurance dans le cadre desquelles de faux rapports de vol d'automobiles ont été produits. Il semblerait que les fraudes mettant en cause des guichets bancaires automatiques aient contribué quelque peu au financement des attentats à la bombe dans le train de Madrid. Enfin, les TLET ont été associés à des fraudes relatives à la sécurité sociale, à des banques, à des casinos et à l'immigration<sup>60</sup>.

Le passage de clandestins compte également parmi les mesures utilisées à des fins militantes au Sri Lanka<sup>61</sup>; environ le quart des 38 pays sondés ont remarqué le lien unissant le terrorisme et le passage de migrants clandestins<sup>62</sup>. L'Armée de libération du Cachemire, le GIA et le Jemaah Islamiyyah auraient également trempé dans ce genre d'activité.

Le commerce de divers produits représente un autre secteur propice à l'exploitation par les militants. Le lien entre le terrorisme et le trafic des drogues illicites est toutefois contesté en dépit des reportages qui se multiplient dans les médias et où l'on tend à le tenir pour acquis. Le terme « narcoterrorisme » peut sembler purement descriptif, mais il n'en est pas moins lourd de sens. Bien que des observateurs l'aient utilisé au cours des années 1980 pour décrire un quelconque complot narcocommuniste et aient laissé entendre que des insurgés de gauche s'étaient adonnés au trafic illicite de drogues pour acheter des armes de l'Union soviétique, le commerce de la drogue a attiré des groupes de guérillas de toutes

---

<sup>59</sup> Passas, N., 1991, *Frauds Affecting the Budget of the European Community*, rapport soumis à la Commission des communautés européennes.

<sup>60</sup> Les entrevues personnelles menées en août et en novembre 2004 auprès d'un éminent procureur dans des affaires de terrorisme en France au cours des 25 dernières années, J.-L. Brouguières, et auprès de représentants de la British Terrorist Finance Intelligence Unit corroborent la notion que des délits mineurs et ordinaires représentent une source essentielle de financement des groupes militants en Europe.

<sup>61</sup> Schmid, A., 2003, « Links between terrorist and organized crime networks: emerging patterns and trends », à l'adresse <http://www.iss.co.za/Seminars/terro19sep03/links.pdf>.

<sup>62</sup> Dandurand, Y. et Chin, V., 2004, *Links Between Terrorism and Other Forms of Crime*, Vancouver, rapport soumis à Affaires étrangères Canada et à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

les races, couleurs, croyances et orientations idéologiques. En effet, les paramilitaires et terroristes de droite figurent parmi ceux ayant participé le plus activement à ce commerce<sup>63</sup>. De plus, en raison de l'utilisation abusive de ce terme, les politiques ont été mal appliquées et les grands enjeux ont été mal identifiés<sup>64</sup>.

Il ressort d'une enquête menée auprès de 38 pays que près de la moitié d'entre eux ont constaté un lien entre le commerce de la drogue et le terrorisme<sup>65</sup>. Comme le signalait un rapport des Nations Unies, les Taliban utilisent à nouveau l'opium pour servir leurs intérêts. Entre 1996 et 2000, dans les régions contrôlées par les Taliban, 15 000 tonnes d'opium ont été produites et exportées, ce qui constituait la source unique de commerce extérieur du régime à l'époque. En juillet 2000, le chef des Taliban, le mollah Omar, a prétendu que l'opium allait à l'encontre de l'Islam et en a interdit la culture (mais non l'exportation). Plus récemment, des groupes de Taliban sont de nouveau revenus sur leurs positions et ont recommencé à recourir à l'économie de la drogue pour obtenir les ressources requises pour les armes, la logistique et la solde de la milice<sup>66</sup>. Même si ces liens n'ont rien d'étonnant, il est certain que les alliances entre terroristes et trafiquants de drogue ne peuvent pas durer très longtemps, vu l'incompatibilité fondamentale de leurs objectifs et de leurs perspectives, ainsi que de leurs attitudes envers l'État. Fondamentalement différents, ils poursuivent des buts finalement incompatibles. Les militants aspirent au changement, tandis que les entreprises criminelles sont conservatrices au plan politique et veulent simplement manipuler ou neutraliser en partie les systèmes et les acteurs politiques (ou détourner l'attention vers des entrepreneurs illicites concurrents). De plus, pour nombre de groupes militants, toute association au grand jour avec le trafic de la drogue ou d'autres délits sérieux pourrait être politiquement dommageable et contrevenir à leurs croyances idéologiques ou religieuses – ce qui minerait les efforts de recrutement ainsi que d'obtention d'un appui public et d'un soutien matériel. La participation d'al-Qaïda au commerce de la drogue, tant avant qu'après les attentats du 11 septembre, prête à controverse, mais aucun lien important n'a jamais été établi avec certitude.

---

<sup>63</sup> Naylor, R.T., 2002, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca, Cornell University Press.

<sup>64</sup> Dandurand, Y. et Chin, V., 2004, *Links Between Terrorism and Other Forms of Crime*. Vancouver, rapport soumis à Affaires étrangères Canada et à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

<sup>65</sup> Ibid.. Voir aussi le rapport de 2002 du CRS intitulé *A Global Overview of Narcotics-Funded Terrorist and Other Extremist Groups*.

<sup>66</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2007, *Afghanistan Opium Survey 2007*. Vienne, ONUDC, p. iv.

Des liens analogues ont été signalés avec la contrebande du tabac (notamment en ce qui concerne le Hamas, le Hezbollah, l'IRA et le PKK) et avec le commerce des ressources naturelles. Des échanges de pétrole contre des armes ont été signalés entre la milice arménienne au Nagorny-Karabakh et le Congrès national du peuple tchéchène<sup>67</sup>. La cassitérite, le cobalt, le cuivre, les pierres précieuses, l'or et d'autres matériaux ont alimenté les conflits en Afrique, et ce, malgré les régimes de sanctions des Nations Unies<sup>68</sup>. Le bois d'œuvre<sup>69</sup> et les pierres précieuses ont servi à nourrir les conflits dans plusieurs régions du globe. Les rapports incessants et très fortement controversés qui signalent la participation d'al-Quaïda au commerce du diamant brut en Afrique occidentale ont été démentis par les agences du renseignement et d'application de loi, la recherche universitaire et les comités d'enquêtes<sup>70</sup> (voir l'étude de cas qui suit).

La conclusion à tirer des recherches approfondies sur la question est celle-ci : outre les parties belligérantes et les insurgés, divers groupes terroristes ou des personnes qui leur sont associées peuvent avoir participé à des transactions de diamants, et les sommes en cause ne semblent pas substantielles. Or, le secteur se montre vulnérable à une utilisation future par les militants. Cette vulnérabilité semble particulièrement forte en ce qui concerne les pierres polies (plutôt que les diamants bruts sur lesquels ont porté la plupart des rapports), qui présentent une valeur plus sûre et peuvent être plus facilement dissimulées, qui n'exigent pas des participants qu'ils soient des initiés, et qui peuvent être entreposées beaucoup plus facilement et traverser plus aisément les frontières.

Ce qui importe davantage, c'est que la vulnérabilité indiquée, loin d'être propre aux diamants, s'applique au commerce en général. À l'heure actuelle, le manque de transparence des échanges commerciaux risque de compromettre gravement tous les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement des activités terroristes et d'autres crimes financiers. Et, il ne s'agit pas seulement d'une menace éventuelle. Des activités de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes

---

<sup>67</sup> Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey*, p. 178.

<sup>68</sup> Par exemple, les rapports de groupes d'experts du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant l'Angola, la République démocratique du Congo, le Libéria et la Somalie regorgent de renvois du genre.

<sup>69</sup> Global Witness, 2002, *The Logs of War: The Timber Trade and Armed Conflict*, Londres.

<sup>70</sup> Passas, N., 2004, *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*, Vienna (Virginie), FinCEN, département du Trésor américain; Passas, N. et Jones, K., 2006, « The Trade in Commodities and Terrorist Financing: Focus on Diamonds », *European Journal of Criminal Policy and Research*, 12 (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1007/s10610-006-9006-3>), p. 1-33; Rapport de 2004 de la Commission du 11 septembre.

facilitées par le commerce ont déjà été observées. Par exemple, deux personnes ont plaidé coupable à des accusations de complot pour enfreindre la loi dite Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act en recourant à la contrebande et en transférant une partie des profits au Hezbollah. Les marchandises en question comprenaient des cigarettes de contrebande, du papier à rouler Zig Zag contrefait et faux Viagra. L'entreprise criminelle était exploitée à partir du Liban, du Canada, de la Chine, du Brésil, du Paraguay et des États-Unis<sup>71</sup>. Il s'agit d'un cas parmi tant d'autres permettant d'illustrer la vulnérabilité du commerce à l'utilisation abusive<sup>72</sup>.

Il suffit donc de répartir les échanges prévus en une série d'opérations financières et de mener quelques opérations commerciales pour brouiller la piste des enquêtes que les organismes de contrôle pourraient vouloir suivre. Il est facile de créer de tels « trous noirs » puisque les données sur les opérations financières et commerciales : a) ne sont pas toujours exactes et b) ne font l'objet d'aucun rapprochement pouvant permettre de déceler les erreurs et les fausses déclarations. Ainsi, des irrégularités, des opérations suspectes et des abus patents passent essentiellement inaperçus.

À peu de chose près, le débat houleux entourant le rôle des diamants de la guerre dans le financement d'al-Qaïda a détourné l'attention d'enjeux stratégiques et de sujets de préoccupation plus importants dans d'autres parties du pipeline des pierres précieuses et d'autres secteurs commerciaux. La possibilité que des sommes appréciables puissent être recueillies ou virées sans difficulté mérite certainement qu'on s'y attache dans les plus brefs délais.

Il importe en outre de signaler que des groupes autres qu'al-Qaïda pourraient tirer parti du commerce des pierres précieuses ou de l'application de taxes aux acteurs de ce marché (p. ex., des groupes du Liban du Sud, l'Alliance du Nord).

### **Typologie du terrorisme motivé par l'appât du gain**

Il est hors de notre propos de démêler l'écheveau des crimes motivés par l'appât du gain qui sont commis par des extrémistes, mais il est

---

<sup>71</sup> Voir *American Chronicle*, 12 juillet 2006, « Two Men Plead Guilty to Funding Terrorist Group Hezbollah », non souligné dans l'original.

<sup>72</sup> Simpson, G.R. et Faucon, B., 2007, « Trade Becomes Route For Money Tied To Terrorism », *Wall Street Journal* (2 juillet).

utile de proposer une tentative de typologie des liens éventuels. Celle-ci ne témoigne d'aucune position empirique, mais cherche plutôt à organiser de manière significative les associations qui ont été signalées. Elle vise principalement à aider à établir la distinction entre la vigueur, la longévité, l'intensité et la qualité des diverses associations exigeant des interventions stratégiques diversifiées.

Premièrement, les militants peuvent protéger ce commerce dans les territoires qu'ils contrôlent; c'est ce qu'on appelle la taxation informelle du commerce (p. ex., Sentier lumineux, AUC, FARC, PKK et tabac en Irak). Deuxièmement, l'idéologie peut simplement servir à camoufler une entreprise criminelle (des suggestions en ce sens ont été formulées concernant les groupes de l'Alliance du Nord<sup>73</sup>, ainsi que l'Armée de libération du Cachemire, certains groupes de Contras du Nicaragua, des membres du Groupe du 17 novembre).

Troisièmement, un groupe militant peut agir en tant qu'entrepreneur illicite (p. ex., Mouvement islamique d'Ouzbékistan – MOI – ou Groupe Abou Sayyaf – GAS). Il est également possible que des organisations militantes se répartissent la main-d'œuvre et attribuent des fonctions de financement et d'approvisionnement à des individus ou groupes particuliers qui s'adonnent à temps plein à des entreprises criminelles (de récents exemples de cette situation mettant en cause les TLET ont été constatés)<sup>74</sup>.

Quatrièmement, les militants et les trafiquants peuvent s'associer dans le commerce illicite (p. ex., paramilitaires irlandais, PKK).

Cinquièmement, des membres d'un groupe peuvent à l'occasion participer aux échanges (p. ex., les TLET, l'IRA et d'autres).

Sixièmement, certains trafiquants peuvent sympathiser avec une cause et y verser des contributions tout comme le ferait un entrepreneur légitime

---

<sup>73</sup> La vulnérabilité de cette région du monde est mise en évidence dans le rapport de 2005 que le Département d'État américain a soumis sur le contrôle international des narcotiques, qui signale une augmentation de la production de pavot asiatique en Afghanistan, le nombre d'acres consacrés à cette culture ayant grimpé d'environ 240 % en 2003 – et les dernières estimations sont encore plus alarmantes.

<sup>74</sup> L'arrestation de Kumaran Pathmanadan, financier et contrebandier recherché et membre des Tigres tamouls, a d'abord été signalée en Thaïlande, puis démentie; voir le reportage du Bangkok Post, « Top Tamil Tiger arrested in Bangkok », disponible à l'adresse <http://www.bangkokpost.com/topstories/topstories.php?id=121507> et le reportage de la BBC intitulé « Thailand denies arresting KP », disponible à l'adresse [http://www.bbc.co.uk/sinhala/news/story/2007/09/070916\\_kp\\_bangkok.shtml](http://www.bbc.co.uk/sinhala/news/story/2007/09/070916_kp_bangkok.shtml).

(voir les affaires de contrefaçon et de contrebande des produits du tabac dont nous faisons état plus haut ou que nous évoquons plus loin).

Et, septièmement, il peut exister de simples relations commerciales entre les groupes terroristes et les entreprises criminelles, comme les particuliers ou les groupes non militants qui achètent des armes ou du matériel servant aux conflits (p. ex., les trafiquants d'armes qui vendent aux FARC).

Une telle variété dans les relations entre les entreprises criminelles et les groupes terroristes montre clairement l'inutilité de termes comme le « narcoterrorisme » : les difficultés au plan des politiques ne sont pas les mêmes selon qu'un groupe bénéficie de la participation non autorisée ou dissimulée d'un de ses membres à des délits lucratifs ou qu'il est bien connu que sa survie et sa croissance reposent sur le produit de la criminalité. Dans ce dernier cas, les incitatifs économiques peuvent favoriser la poursuite du conflit armé. En d'autres termes, les marchés criminels peuvent avoir tout intérêt à maintenir les mécanismes de pouvoir en place et à miner les éventuels efforts de désescalade<sup>75</sup>.

### **Modes de virement**

Encore une fois, il est rare de trouver une méthode dont un groupe ou un autre ne s'est pas servi pour faire des paiements ou virer des fonds et des valeurs. Les groupes militants ont réussi à exploiter des systèmes financiers relativement bien réglementés<sup>76</sup> (comme l'ont fait les pirates de l'air du 11 septembre), des systèmes bancaires et de virements électroniques officiels mal réglementés, et des systèmes informels de transfert de valeurs (SITV) dont la réglementation varie selon l'endroit et le temps de l'année.

### **Mécanismes informels et non réglementés**

L'expression SITV s'entend des mécanismes de transfert des valeurs qui ne laissent aucune piste facilement identifiable ou qui ne recourent

---

<sup>75</sup> D'autres effets pervers et un comportement tout aussi contre-intuitif ont été constatés dans certaines régions d'Afrique où les acteurs tentaient non pas de mettre fin aux conflits, mais plutôt de les faire durer – voir Cilliers, J. et Dietrich, C., 2000, *Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds*, Pretoria, Institute for Security Studies.

<sup>76</sup> Département d'État américain, « International Narcotics Control Strategy Report », 2003, disponible à l'adresse <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol2/html/29843.htm>.

nullement au système financier formel<sup>77</sup>. Les SITV englobent un vaste éventail de mécanismes, depuis la simple utilisation de messagers à la conclusion d'accords commerciaux complexes et au recours à la technologie moderne, mécanismes qui, pour la plupart, ont été utilisés par le passé par des groupes terroristes. Les SITV qui suivent sont au nombre de ceux identifiés :

- hawalas;
- hundis;
- réseaux de change du peso sur le marché noir;
- fei chien, porte à porte et autres variétés asiatiques;
- manipulation des factures;
- virements de fonds en nature;
- détournement des échanges;
- services de messagers et mécanismes de transfert matériels;
- comptes de banque correspondants utilisés à titre de hawalas perfectionnés;
- organismes de bienfaisance;
- dons et services de virement d'argent outremer grâce à des bons d'échange spéciaux et des sites Web sur Internet;
- virements numériques ou sur Internet;
- valeurs stockées, comme cartes téléphoniques payées d'avance;
- cartes de débit et de crédit utilisées par de nombreuses personnes.

<sup>77</sup> L'expression a été inventée dans Passas, N., 1999, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations: A Study into So-Called Underground Banking Networks*, La Haye, ministère de la Justice (Pays-Bas). Voir aussi Passas, N., « Financial Controls of Terrorism and Informal Value Transfer Methods » dans *Transnational Organized Crime: Current Developments*, Henk van de Bunt, Dina Siegel et Damian Zaitch, rédacteurs, Dordrecht, Kluwer, 2003; Passas, N., « Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to Regulate Them? », *Journal of Risk Management*, 2003, vol. 5, no 5, p. 39-49; Passas, N., « Informal Value Transfer Systems, Money Laundering and Terrorism », rapport préparé pour le compte du National Institute of Justice and Financial Crimes Enforcement Network, janvier 2005, disponible à l'adresse <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/grants/208301.pdf>; consulté le 26 juin 2005; Passas, N., « Indicators of Hawala Operations and Criminal Abuse », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 8(2), p. 168-172; Passas, N. *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*, La Haye, WODC (Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum), ministère de la Justice des Pays-Bas; Mohammed el Qorchi, Samuel. M. Maimbo et John F. Wilson, « Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System », *Fonds monétaire international*, document hors-série no 222, 2003; Rensselaer Lee, « Terrorist Financing: The U.S. and International Response », *Congressional Research Service*, code de commande : RL31658 2002; Samuel. M. Maimbo, *The Money Exchange Dealers of Kabul: A Study of the Informal Funds Transfer Market in Afghanistan*, Washington, Banque mondiale, 2003, document de travail no 13. Voir aussi, Groupe d'action financière (GAFI), *Rapport sur les typologie du blanchiment de l'argent 2000-2001*, Paris, Groupe d'action financière, OCDE, 2001; GAFI, *La lutte contre l'utilisation abusive des systèmes alternatifs de remise de fonds*, Paris, Groupe d'action financière, OCDE, 2003; et Christine Howlett, *Investigation and Control of Money Laundering via Alternative Remittance and Underground Banking Systems*, Sydney, Churchill Fellowship, 2001.



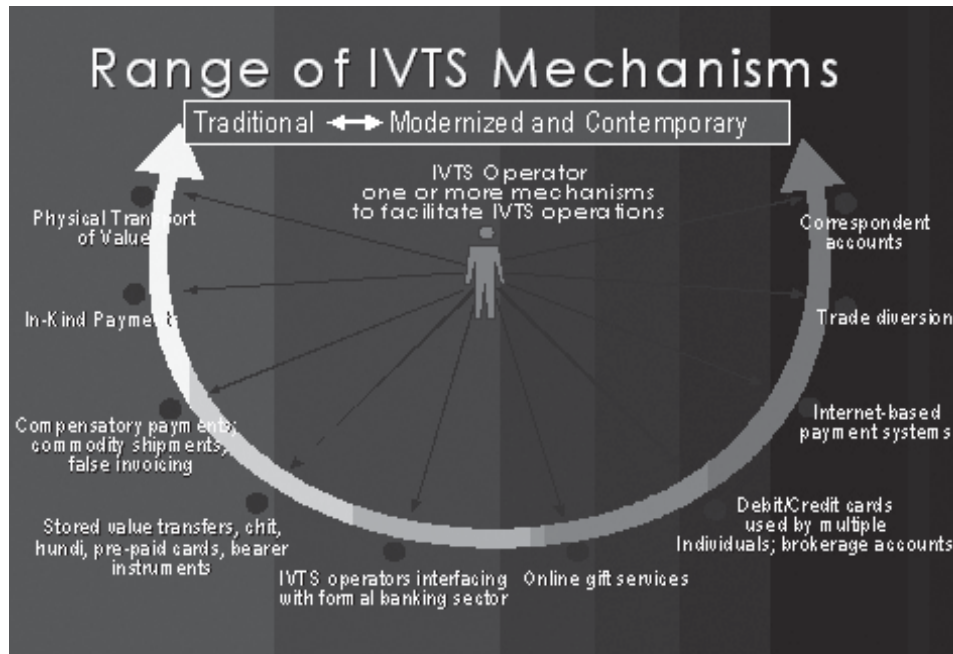


Tableau 1. Éventail des mécanismes de SITV depuis les plus traditionnels vers les plus perfectionnés [les opérations en réseaux et les opérations uniques peuvent faire intervenir plus d'un mode de virement et de règlement provisoire entre les différents acteurs qui y participent]

Les hawalas et les réseaux ethniques du genre<sup>78</sup> ont attiré l'attention politique, et des mesures énergiques d'application de la loi ont été adoptées après que ce terme a été mentionné dans le cadre d'une audience du Congrès américain parmi les méthodes de prédilection d'al-Qaïda et d'autres groupes islamistes. Les hawalas ont vu le jour en Asie du Sud, il y a peut-être des centaines d'années. Le terme signifie « référence » en hindi (autrement dit, vous fournissez une référence et vous recevez des fonds ou du crédit en échange). La racine arabe « h-w-l » signifie transfert. Un hawaladar est un courtier ou un opérateur. Les hawalas et des SITV très semblables sont exploités dans nombre de communautés ethniques comme en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est, en Chine, en Afrique, en Amérique du Sud et au Moyen-Orient. De nos jours, il ne fait aucun doute que cette méthode n'est pas l'apanage des communautés musulmanes.

<sup>78</sup> Voir Passas, « Informal Value Transfer Systems, Money Laundering and Terrorism »; Nikos Passas, 2004, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*, La Haye, WODC, ministère de la Justice, Pays-Bas. Nikos Passas, *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*, Vienna (Virginie), FinCEN, département du Trésor américain, 2004.

Les hawalas représentent une méthode efficace, pratique et peu coûteuse qui repose sur la confiance. Il suffit de constituer un réseau d'agents et de sous-agents qui prennent l'argent des expéditeurs de fonds, le consolident et transmettent par télécopieur les instructions de paiement aux contreparties du même pays ou à l'étranger en vue d'une livraison dans les 24 à 48 heures habituellement (bien que le virement puisse ne prendre que quelques minutes en cas d'urgence ou sur demande). Les agents équilibrent leurs comptes grâce à des mécanismes formels et informels et, directement ou par le truchement d'une série de tierces parties<sup>79</sup>. Les Cachemiriens, le Hamas, le JI, les TLET et d'autres groupes asiatiques ont de fait recouru aux hawalas, comme l'ont fait de nombreuses autres organisations, tant légitimes que criminelles. Al-Qaïda a compté sur les hawalas lorsqu'il a mené des opérations dans des endroits n'offrant pas d'infrastructure formelle ou ne présentant aucune autre option, surtout en Afghanistan. Rien ne prouve cependant que les pirates de l'air du 11 septembre aient recouru aux hawalas ou à des transferts semblables<sup>80</sup>. De fait, jusqu'à présent, un seul cas d'utilisation des hawalas par des terroristes islamiques a été signalé aux États-Unis, au Canada et en Europe, même s'il s'agit d'un mécanisme important pour les militants en Asie du Sud et en Afrique<sup>81</sup>.

Dans un même temps, il importe de signaler que le hawala a très souvent servi aux virements de fonds dans de nombreuses régions du monde, surtout en Asie et en Afrique, et qu'il pourrait faire l'objet d'une utilisation abusive de la part de criminels de tout acabit, dont les terroristes. Cependant, même si les réseaux d'hawala, ne sont pas transparents, en ce sens qu'ils ne permettent pas un examen facile des informations et des données (visibilité instantanée ou automatisée des renseignements liés aux opérations), ils sont traçables : l'accès n'est pas instantané, mais l'on

---

79 Le processus de règlement est vulnérable aux abus et constitue la partie la moins visible des affaires du hawala. Voir Passas, N., 2003, « Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to Regulate Them? », *Journal of Risk Management*, 5(2), p. 39-49; Passas, N., 2004, « Indicators of Hawala Operations and Criminal Abuse », *Journal of Money Laundering Control*, 8(2), p. 168-172; Passas, N., 2004, « Law Enforcement Challenges in Hawala-related Investigations », *Journal of Financial Crime*, 12(2), p. 112-119; Passas, N., 2004, « Secrets of the Money Trade: Understanding Hawala and its role in the War on Terror », *Northeastern University Magazine* (novembre), p. 10-12; Passas, N., 2005, « Formalizing the Informal? Problems in the National and International Regulation of Hawala », In *Regulatory Frameworks for Hawala and Other Remittance Systems* (p. 7-16), Washington, DC, FMI; Passas, N., 2006, « Demystifying Hawala: A Look into its Social Organisation and Mechanics », *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7(suppl. 1) p. 46-62.

80 Voir le document intitulé 9/11 *Commission Staff Monograph on Terrorism Financing*.

81 Deux personnes ont été reconnues coupables en Suède d'avoir reçu des montants de grande valeur et de les avoir transférés à l'organisation Ansar al-Islam afin que l'argent soit utilisé pour commettre des actes terroristes. D'autres affaires sont en cours dans lesquelles les hawalas ont prétendument servi à soutenir des groupes terroristes.

sait où aller pour poser des questions sur l'expéditeur, le destinataire, etc. des opérations (capacité de trouver facilement l'information pertinente et d'y avoir aisément accès). Il importe donc d'établir une distinction entre la transparence (le moyen d'acquérir de l'information utile et nécessaire) et la traçabilité des opérations et des contreparties (l'un des principaux objectifs des contrôles financiers).

On recourt souvent à des messagers pour effectuer le virement de fonds ou de valeurs à des fins légitimes, criminelles ou liées au terrorisme. Lorsque des mécanismes financiers formels ne sont pas disponibles ou sont trop coûteux, ou lorsque la confiance pose problème, les acteurs tant licites qu'illicites déplacent l'argent eux-mêmes, le remettent à des amis ou à des membres de leurs familles, ou ont recours à des messagers. Tout peut servir au transport de l'argent, depuis les conteneurs jusqu'aux jouets, en passant par les valises, et même dans le corps d'une personne. Les agents moyen-orientaux qui font le change de devises et, partant, doivent disposer d'espèces, ont souvent recours aux services de messagers. Les valeurs peuvent également être transférées physiquement. Par exemple, l'argent peut servir à acheter des bijoux ou de l'or, qui seront plus tard vendus et dont la valeur sera encaissée à destination.

Les recherches que j'ai menées m'ont permis de constater que le transport manuel de l'argent accompagne souvent l'hawala. Ainsi, sous du règne des Taliban, ceux qui désiraient envoyer de l'argent à des membres de leurs familles en Afghanistan éprouvaient passablement de difficulté à se servir des réseaux d'hawalas. Puisque la plupart des familles afghanes avaient des parents qui résidaient en Iran ou au Pakistan, les expéditeurs de fonds d'Europe ou des États-Unis y recouraient pour faire parvenir l'argent à leur parenté dans ces deux pays; ils demandaient qu'il soit remis en mains propres aux êtres chers.

Manipulation des factures. Extrêmement généralisée, cette pratique permet de commettre plusieurs genres d'infractions, depuis la fraude fiscale et douanière jusqu'à la fuite de capitaux, à la corruption, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Cette pratique consiste simplement à ne pas déclarer la valeur exacte de biens exportés ou importés. La sous-facturation permet d'envoyer des valeurs en secret, tandis que la surfacturation donne lieu à la réception de valeurs par l'émetteur de la facture.

Par exemple, si des biens d'une valeur de 100 000 \$ sont expédiés au Pakistan mais qu'une facture de 150 000 \$ est établie au nom du partenaire de l'échange, l'expéditeur recevra 50 000 \$ de plus en Amérique du Nord. On peut alors se demander pourquoi l'importateur pakistanais procéderait de la sorte. Il peut vouloir minimiser les bénéfices déclarés de la vente de ces biens ou souhaiter que les 50 000 \$ soient déposés dans un compte aux États-Unis ou en Europe. Il peut donc s'agir d'un moyen d'échapper aux contrôles des devises et des capitaux et de convertir les fonds en monnaie forte à l'étranger afin qu'ils soient hors de la portée du gouvernement.

De même, la valeur des importations peut être sous-estimée afin d'éviter les droits de douane ou de financer une opération terroriste en se servant du produit de la vente des importations à valeur plus élevée.

Des volumes entiers pourraient être consacrés aux utilisations abusives des opérations commerciales, qui constituent le maillon faible (voire le maillon le plus faible et celui qui présente le plus de risques) des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement d'activités terroristes et d'autres régimes de réglementation (voir la section qui suit sur les secteurs de politiques négligés).

Les organismes de bienfaisance actifs dans plus d'un pays ont servi à dissimuler l'expédition de fonds aux extrémistes et aux militants. Des montants minimes peuvent être détournés de projets légitimes et nécessaires vers les militants. Par exemple, la collecte de fonds dans de nombreux pays aux fins d'un même projet peut ne déclencher aucun signal d'alerte et laisser peu de pistes aux enquêteurs, à moins qu'une vérification internationale d'un groupe donné et de ses affiliés ne soit effectuée (un complément d'information sur les organismes de bienfaisance est présenté ci-après).

Les paiements numériques ou par Internet peuvent également être utilisés dans le cas de petites sommes d'argent et ne soulever aucun soupçon. Certaines opérations ayant servi à soutenir les attentats à la bombe de juillet 2005 à Londres comportaient des virements internationaux par l'entremise de sociétés qui convertissent l'argent en des devises numériques et permettent aux clients qui se rendent à leurs comptoirs de verser des fonds sans que des procédures approfondies de diligence et de connaissance des clients soient imposées.

Enfin, on recourt illégalement aux comptes correspondants (conçus aux fins des opérations de banque à banque) pour cacher des virements illicites à des clients particuliers.

La plupart des observateurs du financement du terrorisme soupçonnent que les groupes de militants se tournent davantage vers les messagers et les hawalas, en partie à cause de l'examen du secteur bancaire officiel que mènent les organismes de réglementation et d'application de la loi, et en partie aussi parce qu'il s'agit de méthodes fiables et moins faciles à repérer<sup>82</sup>. Les livraisons en mains propres entre particuliers de confiance, surtout, sont à la hausse en ce qui concerne al-Qaïda et de nombreux autres groupes<sup>83</sup>.

### Mécanismes formels et réglementés

Le Département d'État américain a soutenu que les organisations terroristes ont exploité les systèmes bancaires formels mal réglementés et les obstacles qu'ils posent à la coopération internationale entre les organismes de réglementation et d'application de la loi. Ils ont mis à profit les services financiers de ces systèmes pour faire des virements électroniques et établir des comptes exigeant peu ou guère de pièces d'identité ou de communications concernant les propriétaires<sup>84</sup>. Quoi qu'il en soit, les problèmes vont bien au-delà de quelques institutions mal gérées ou des pays dont les régimes de réglementation sont faibles.

Ainsi, selon le rapport de la Commission du 11 septembre, al-Qaïda aurait recouru à trois moyens tout à fait ordinaires pour financer les pirates de l'air aux États-Unis : (1) virements électroniques ou de banque à banque depuis l'étranger vers les États-Unis, (2) argent ou chèques de voyage transportés par porteur aux États-Unis, et (3) cartes de débit ou de crédit donnant accès à des fonds détenus auprès d'institutions financières étrangères. Au lieu de passer par les lacunes manifestes, les refuges fiscaux, les administrations appliquant des lois sur le secret

---

<sup>82</sup> Voir Lee, R., 2002, *Terrorist Financing: The U.S. and International Response*, Washington, D.C., Congressional Research Service. Voir aussi Département d'État américain, « International Narcotics Control Strategy Report », 2003, disponible à l'adresse <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol2/html/29843.htm>.

<sup>83</sup> Voir le témoignage de Juan Zarate devant le Congrès; Biersteker, T.J. et Eckert, S.E., 2007, *Countering the Financing of Terrorism*, New York, Roudledge. Voir aussi Martin A. Weiss, « Terrorist Financing: The 9/11 Commission Recommendation », *CRS Report for Congress*, février 2005, à l'adresse <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RS21902.pdf>.

<sup>84</sup> Département d'État américain, « International Narcotics Control Strategy Report 2003 », disponible à l'adresse <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol2/html/29843.htm>, site consulté le 26 juin 2005.

ou d'autres modes « clandestins », tous les pirates de l'air ont utilisé le système bancaire américain et les institutions financières sous le régime des lois américaines et britanniques pour exécuter leurs opérations. La Commission a déclaré que, contrairement à ce que croient les médias et le grand public, rien ne prouve que les pirates de l'air aient jamais utilisé de faux numéros de sécurité sociale pour ouvrir des comptes de banque et aucune institution financière n'a produit de déclaration d'activités suspectes concernant l'une ou l'autre des opérations menées par les 19 pirates de l'air avant le 11 septembre<sup>85</sup>.

Donc, plus de 300 000 \$ ont transité par le système bancaire américain sans déclencher de déclaration d'activités suspectes ou d'autres formes d'alerte<sup>86</sup>. Bon nombre d'observateurs ont fait ressortir que les fonds ont transité par des comptes des Émirats arabes unis, mais ils ont omis d'ajouter que de grandes institutions américaines et britanniques ont été utilisées pour effectuer les virements et que tous les montants sont arrivés aux États-Unis grâce aux moyens « tout à fait ordinaires » signalés par la Commission du 11 septembre. Ainsi, Z. Moussaoui a transporté des espèces avec lui, mais il les a dûment déclarées à l'aéroport sans soulever de soupçons. La Commission du 11 septembre a déclaré que les opérations des pirates de l'air n'auraient pas dû susciter de déclarations d'activités suspectes, étant donné que les agents d'observation des grandes banques ont constaté la nature ordinaire de leurs finances. Bref, leurs opérations sont semblables à celles que mènent la majorité de leurs clients légaux. Il n'existe aucun moyen de différencier de telles opérations à des fins de terrorisme de celles à des fins légitimes.

J'ai vu certains des relevés de cartes de crédit appartenant à des pirates de l'air et je me demande si cette constatation est entièrement exacte. Des efforts d'analyse auraient-ils pu aider les banques et les organismes de contrôle à bien s'acquitter de leurs fonctions? Par exemple, les conspirateurs aux États-Unis ont utilisé des cartes de crédit pour retirer le maximum de comptant permis aux guichets bancaires automatiques, habituellement en groupes de 2 ou 3 personnes. Ils ont ainsi engagé des frais et des charges qu'ils n'ont pas payés à la fin de la période visée par le relevé. Ils ont à l'occasion laissé le solde inchangé, sans même payer

---

<sup>85</sup> Rapport de la Commission du 11 septembre, p. 254 et 545.

<sup>86</sup> Soit dit en passant, ce fait montre que les discussions et les préoccupations qui ont suivi les attentats du 11 septembre concernant le rôle des administrations à faible taux d'imposition et appliquant des lois sur le secret passaient à côté de la question. On peut donc se demander, si de telles administrations n'ont pas participé aux stratagèmes de financement d'al-Qaïda ou d'autres groupes terroristes, pourquoi ces problèmes sont considérés prioritaires.

le montant minimum. Par la suite, un montant a été déposé dans des comptes aux Émirats arabes unis, ajoutant des dizaines de milliers de dollars au compte de la carte de crédit et créant un solde positif qui n'était pas touché et ne cumulait pas d'intérêt. Mis à part les retraits en espèces, les cartes de crédit ont été utilisées à de rares occasions pour acheter de l'essence et payer des coupes de cheveux. Pourquoi une personne paierait-elle des frais pour utiliser un guichet bancaire automatique dans un centre commercial si elle peut se servir de la même carte dans les magasins voisins? Cette tendance ne déclenche pas d'alerte de complot en vue d'une attaque terroriste, mais je doute qu'il s'agisse là d'une pratique courante chez la plupart des titulaires de cartes de crédit aux États-Unis ou ailleurs. Elle pourrait donc susciter des enquêtes plus approfondies.

Quoi qu'il en soit, les cartes de débit et les cartes de crédit (parfois prépayées et anonymes, servant à l'occasion d'effet au porteur) à multiples utilisateurs représentent un autre moyen de virer des fonds. Les titulaires de comptes de banque ou de comptes de cartes de crédit peuvent posséder plus d'une carte pour le même compte et les remettre à d'autres personnes, qui s'en servent pour effectuer des retraits dans d'autres pays. Seul le titulaire du compte peut donc savoir qui retire des espèces et à quelle fin. Toutefois, même le titulaire peut ne pas savoir où l'argent et la carte seront envoyés, si l'organisation du groupe terroriste est à ce point avancée qu'elle prévoit le fractionnement de la répartition du travail et des connaissances des opérations.

Le système bancaire islamique est également source de préoccupations du point de vue des politiques<sup>87</sup>. Malgré tout, les discussions entourant son utilisation réelle sont rarement fondées sur une connaissance suffisante des éléments de preuve et des opérations des institutions islamiques. Avant d'intervenir, il serait avisé de prendre un certain nombre de mesures : déterminer l'éventail des services et des instruments financiers islamiques disponibles, décrire la gamme des services et instruments offerts dans différents pays, analyser les risques d'utilisation abusive (réelle ou éventuelle), examiner à cet égard les arrangements réglementaires en vigueur et formuler des recommandations, et proposer des mesures permettant d'améliorer les politiques.

---

<sup>87</sup> Voir Landon, T., 2007, « Islamic Finance and its Critics », *The New York Times* (9 août), à l'adresse [http://www.nytimes.com/2007/2008/2009/business/2009trust.html?\\_r=2001&oref=slogin&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2007/2008/2009/business/2009trust.html?_r=2001&oref=slogin&pagewanted=print).

La garde de fonds par des organisations terroristes suscite aussi passablement de débats. Comme nous le verrons plus loin, on prétend que les diamants de la guerre ont été utilisés pour garder la valeur du coffre de guerre d'al-Qaïda. Or, ces allégations se sont révélées sans fondement empirique et non plausibles. De fait, l'un des prétendus négociants diamantaires ayant produit et entreposé des millions de dollars a admis aux interrogateurs de Guantanamo qu'au cours de toute la période pendant laquelle il est réputé avoir mené de telles activités en Afrique occidentale, il était à un camp d'entraînement d'al-Qaïda en Afghanistan, qu'il a quitté après les attentats du 11 septembre pour se rendre au Pakistan (où il a été arrêté plus tard). De nouveau, la principale conclusion à tirer de ce qui précède dépend du type de groupe terroriste ou de militants qui retient notre attention. Les menaces proviennent surtout de groupes de petite taille et à petit budget, autrement dit, qui ne disposent pas de fonds à « garder ». Même al-Qaïda vivait au jour le jour après son départ du Soudan pour retourner en Afghanistan (voir les montants en cause dans la section qui suit). Évidemment, la situation est différente dans le cas des groupes qui jouissent d'un fort soutien populaire, qui ont une longue histoire et sont établis depuis longtemps, qui comptent de nombreux membres et qui ont des besoins en matière de gouvernance (salaires, régimes de santé, éducation, bien-être général) lorsqu'ils contrôlent des territoires d'une certaine taille (il s'agit de la plupart des cas abordés dans l'optique d'une politique de surveillance des mécanismes de financement à ajouter à l'arsenal de la lutte contre le terrorisme)<sup>88</sup>.

Vu le vaste éventail d'activités de collecte et de virement de fonds, il pourrait être utile de formuler certains commentaires sur les facteurs généraux qui influent sur la décision que prend un groupe de militants de recourir à une méthode plutôt qu'à une autre :

- Soutien populaire à la cause. Le groupe légitime qui attire la sympathie de larges segments d'une société ou d'une population a plus de chances de trouver des sources légales de financement. Il a donc moins besoin de recourir à des méthodes criminelles. La révélation de sources ou de pratiques douteuses et illicites pourrait déconcerter les partisans du groupe et ternir sa popularité.

---

<sup>88</sup> Adams, J., 1986, *The Financing of Terror*, Londres, New English Library.



- Étendue et portée des besoins financiers d'un groupe donné.
- Taille du groupe. Les petits groupes militants ont des besoins limités et peuvent atteindre leurs buts grâce à des moyens facilement disponibles. Les groupes plus importants pourraient vraisemblablement devoir diversifier davantage leurs sources et tenter d'obtenir un soutien continu.
- Portée des activités. Les activités ponctuelles de type sabotage ou attentat à la bombe demandent moins de ressources. En revanche, celles qui s'inscrivent dans un programme politique et un système de gouvernement (par exemple, sécurité, soins de santé, éducation, bien-être général, etc.) exigent des ressources très considérables.
- Emplacement et couverture géographique. Les possibilités de collecte et de virement de fonds sont fonction du contexte dans lequel évolue un groupe. Certaines régions sont riches en ressources naturelles, d'autres se prêtent à la production de drogues illicites, d'autres sont situées près de frontières non surveillées, et d'autres encore sont situées dans des endroits du monde où existent de vastes économies informelles et de nombreuses méthodes de virement de fonds.
- Idéologie et orientation politique. Le groupe dont les revendications sont clairement exprimées et dont l'orientation idéologique lui interdit de participer à certaines activités illicites (p. ex., le trafic de stupéfiants) ne s'adonnera vraisemblablement aux mêmes activités de collecte de fonds.
- La mesure dans laquelle les besoins du groupe sont comblés. Les groupes disposant des ressources suffisantes ne s'adonneront vraisemblablement pas à des entreprises illégales, qui sont davantage surveillées à l'échelle internationale.
- Discipline interne. Certains groupes peuvent répugner à utiliser des méthodes de financement illégales ou à s'associer à des entreprises criminelles. La participation individuelle à de telles activités est fonction de la rigueur de la discipline interne du groupe.

## Montants en cause

On ne sait rien ou à peu près des sommes consacrées au financement du terrorisme et de leur répartition à l'intérieur des organisations. Par conséquent, il est difficile de savoir si des contrôles financiers ciblant les transactions de grande valeur ou les petites sommes seraient plus utiles, et ce que ces contrôles devraient cibler.

Il existe un sérieux écart entre les estimations élevées (qui sont populaires et sont citées à répétition par de soi-disant experts) et les preuves empiriques découlent des affaires de terrorisme traitées en Amérique du Nord et dans le monde entier. Certains ont même parlé d'une « économie mondiale de la terreur ». Si la réalité s'était un tant soi peu rapprochée d'exagérations aussi trompeuses, on pourrait estimer que la plupart des contrôles financiers et des autres méthodes en vigueur dans le contexte ayant précédé les attentats du 11 septembre étaient, de prime abord, raisonnables. Si le filet de réglementation international doit vraiment servir à saisir des sommes aussi gigantesques, alors les processus de diligence raisonnable et de présentation de rapports mis en œuvre ou recommandés pourraient être sensés. Tout de même, il serait sage d'adopter une approche critique, la vaste majorité des mesures adoptées se limitant à une reprise ou à un renforcement d'idées toutes faites sur le blanchiment de capitaux qui ont été appliquées directement au terrorisme. Fait intéressant à signaler, la plupart de ces mesures étaient en voie d'être démantelées par les représentants du Trésor américain qui estimaient qu'elles ne pourraient soutenir une analyse fondamentale des coûts-avantages. Un nombre croissant de spécialistes ont également fait savoir qu'ils doutaient sérieusement que les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux aient connu tout le succès qu'on leur attribue officiellement face au trafic de stupéfiants et à d'autres formes d'entreprises criminelles sérieuses à l'échelle nationale et internationale<sup>89</sup>.

Comme nous l'avons signalé précédemment, le problème réside dans le fait que les sommes liées au terrorisme sont beaucoup plus petites

---

<sup>89</sup> Voir Beare, M.E. et Schneider, S., *Money Laundering in Canada: Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, Toronto, University of Toronto Press, 2007; Cuellar, M.-F., « The Tenuous Relationship Between the Fight Against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance », 2003, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 93, p. 311-465; Naylor, R.T., 1999, « Wash-out: A Critique of Follow-the-money Methods in Crime Control Policy », *Crime, Law and Social Change*, 32(1), p. 1-57; van Dyne, P.C., Groenhuusen, M. et Schudelard, A.A.P., 2005, « Balancing Financial Threats and Legal Interests in Money-Laundering Policy », *Crime, Law and Social Change*, 43, p. 341-377; Reuter, P. et Truman, E.M., 2004, *Chasing Dirty Money: the fight against money laundering*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

que ce que laissent croire les hypothèses formulées par les « experts » et largement diffusées par les médias. Par exemple, si nous regroupons les diverses théories concernant les finances d'al-Qaïda, ce groupe devrait crouler sous les millions obtenus des diamants bruts, de l'or, de dons de bienfaisance, d'entreprises licites et d'activités criminelles comme le trafic de la drogue. Or, on a constaté que les agents du groupe disposaient de ressources insuffisantes ou devaient recueillir eux-mêmes les fonds servant à leurs opérations. Les auteurs du premier attentat à la bombe contre le World Trade Center se sont plaints de ne pas avoir disposé de plus de 19 000 \$ pour acheter plus d'explosifs afin de faire une plus grosse bombe<sup>90</sup>. Lorsque alQaïda a quitté le Soudan pour l'Afghanistan, nombre des agents n'ont pu suivre le groupe parce qu'il ne pouvait payer leurs maigres salaires<sup>91</sup>. De fait, la fortune d'al-Qaïda a généralement été surestimée. Comme le révèlent les fichiers informatiques qu'un journaliste a trouvés en Afghanistan, il n'existe pas de liens avec l'Irak ou d'autres gouvernements bien nantis. Le manque de ressources financières du groupe est à l'origine d'amères luttes intestines. Le coup porté contre les États-Unis devait mettre fin aux rivalités intestines, comme en font foi les notes acrimonieuses qui ont été échangées entre les cellules de Kaboul et de l'étranger<sup>92</sup>.

Combien d'argent al-Qaïda ou d'autres groupes ont-ils donc à leur disposition? L'absence de réponses précises à cette question montre bien l'importance d'une recherche plus systématique de renseignements sur les saisies, les estimations de l'avoir net, les capacités de collecte de fonds, le nombre et le genre de sympathisants, etc. Les estimations courantes, exception faite de celles contenues dans les rapport de la Commission du 11 septembre, n'ont souvent aucun rapport avec la réalité empirique qui ressort des éléments de preuve présentés lors des procès et obtenus lors des enquêtes.

---

<sup>90</sup> Voir le témoignage de Louis J. Freeh, directeur, Federal Bureau of Investigation (FBI), « President's Fiscal Year 2000 Budget », devant le comité du Sénat sur les crédits, sous-comité des départements du Commerce, de la Justice et d'État, organe judiciaire et agences connexes, Washington, D.C., 4 février 1999 [séance du Congrès].

<sup>91</sup> Voir aussi Burke, 2004, p. 167, « Ben Laden n'était pas entièrement sans ressource à son retour. Même si ses comptes de banque étaient vides, ils continuaient d'exister, et les riches sympathisants privés du Golfe continuaient d'y verser des fonds. »

<sup>92</sup> Cullison, A., 2004, « Inside al-Qaïda's Hard Drive: Budget Squabbles, Baby Pictures, Office Rivalries— and The Path To 9/11 », *The Atlantic Monthly* (septembre); les italiques ne figuraient pas dans l'original.

### **Fonds de fonctionnement contre frais opérationnels (Gestes concrets contre grands groupes et infrastructures)**

Une analyse en bonne et due forme des coûts du terrorisme est impossible à mener dans l'abstrait. Il importe d'établir une distinction entre le financement de projets et d'attentats ponctuels et le financement des opérations permanentes d'une organisation ou d'un mouvement. Si les coûts d'un geste, comme un attentat à la bombe, peuvent être minimes, le financement d'un groupe militant, en revanche, peut supposer des sommes appréciables<sup>93</sup>. Font notamment partie de ces coûts l'entraînement, les achats, les déplacements, les communications, le commandement et les contrôles, la propagande, la recherche de renseignements et l'espionnage, les pots-de-vins aux dirigeants, etc. La mise sur pied, le maintien et l'élargissement de telles infrastructures peuvent donc se révéler assez coûteux. Si, en termes généraux, tel est vraiment le cas, il ne faut cependant pas en conclure que tous les groupes terroristes ont forcément besoin de ressources considérables. Les dépenses de groupes marginaux et de petite taille peuvent toutes être couvertes par des délits mineurs ou par les propres moyens et revenus de leurs membres.

De plus, les frais opérationnels peuvent avoir trait à des activités légitimes. Selon la longévité, la taille, les cibles, les méthodes et les objectifs d'un groupe, les grandes infrastructures légitimes peuvent également faire partie de ses dépenses de fonctionnement<sup>94</sup>. De nombreuses organisations d'insurgés et de militants ont dû exécuter des fonctions liées notamment au bien-être, à l'éducation, au travail social et à la sécurité, surtout lorsqu'elles regroupent sous leur contrôle des secteurs géographiques restreints (IRA, TLET, Hamas, Hezbollah, FARC, etc.). Il faut alors se demander comment distinguer les fonds servant au terrorisme de ceux servant à fournir des services de base à des populations dans le besoin. Il semblerait, par exemple, que le Hezbollah dirige vingt-cinq écoles primaires non confessionnelles et qu'il a construit cinq hôpitaux

---

<sup>93</sup> Par exemple, comme le faisait remarquer S. Levey : « les coûts opérationnels réels des terroristes sont essentiels au maintien et à la survie de leurs réseaux et sont considérables. » (Témoignage de Stuart A. Levey, sous-secrétaire, Renseignement du terrorisme et renseignement financier, département du Trésor américain, devant le comité du Sénat sur les banques, le logement et les affaires urbaines, 29 septembre 2004.)

<sup>94</sup> Voir Levitt, M., 2006, *Hamas: Politics, Charity, and Terrorism in the Service of Jihad*, New Haven, Yale University Press.

avec l'aide de l'Europe<sup>95</sup>. De plus, il transporte plus de 300 tonnes d'ordures par jour hors de la région de Dahiyeh, une région pauvre à prédominance chiite au sud de Beirut, et épand des insecticides sur cette région<sup>96</sup>. Lorsque l'on décide de criminaliser une organisation, une telle combinaison de fonctions militantes et légitimes est sans intérêt pratique, puisque toutes les relations avec le groupe désigné sont interdites. Cependant, la situation se complique lorsque le qualificatif de terroriste, de combattant de la liberté ou de l'indépendance, d'insurgé ou de résistant est associé à un groupe; les approches varient alors selon les pays.

Al-Qaïda appartenait à cette catégorie lorsqu'il menait ses opérations à partir du Soudan, puis de l'Afghanistan. Selon les estimations de la CIA, que la Commission du 11 septembre a d'ailleurs jugées raisonnables, al-Qaïda disposait d'un budget annuel de 30 millions de dollars pour l'ensemble de son organisation, dont une tranche de 10 millions à 20 millions a été versée aux Taliban<sup>97</sup>.

Comme le laissait entendre le directeur des poursuites criminelles et pénales de l'Australie en 2003, al-Qaïda consacre environ 10 % de ses revenus aux frais opérationnels, le solde (90%) devant servir à couvrir notamment le coût de fonctionnement des camps d'entraînement et de maintien d'un réseau international de cellules. De plus, le coût de mise en place et de maintien des « espions en veilleuse » peut être considérablement élevé<sup>98</sup>.

La cible et le contexte de la lutte contre le financement du terrorisme sont très différents lorsqu'il s'agit des opérations ponctuelles, qui sont essentiellement très peu coûteuses. Dans bien des cas, elles peuvent être autofinancées et à faible budget. Selon les estimations, le premier attentat contre le World Trade Center aurait coûté moins de 19 000 \$, les attentats à la bombe à Bali, moins de 20 000 \$, et ceux du train de Madrid, environ 15 000 €, plus la valeur de certaines drogues illicites. En comparaison, le coût d'une tentative signalée d'attentat aux produits

---

95 Pasquini, Elaine, 2004, « Hezbollah May Have 'Bright Political Future' in Lebanon, says Dwight J. Simpson », *The Washington Report on Middle East Affairs*, septembre.

96 Harik, Judith Palmer, 2004, *Hezbollah – The Changing Face of Terrorism*, New York, I.B Tauris. D'autres services sont attribués au Hezbollah, notamment les services d'arbitrage dans le cas des projets de reconstruction, l'épandage préventif d'agents de démoustication, l'approvisionnement en eau potable et l'élargissement des routes; voir Sachs, Susan, 2000, « Helping Hand of Hezbollah Emerging in South Lebanon », *The New York Times*, 30 mai.

97 Rapport du personnel de la Commission du 11 septembre, 27.

98 Discours de Damian Bugg dans le cadre de la conférence de l'Association internationale des procureurs, le 8 décembre 2003, disponible à l'adresse <http://www.cdpp.gov.au/Media/Speeches/20030812db.aspx>.

chimiques à Amman en Jordanie, qui aurait pu faire un grand nombre de morts, se serait situé entre 170 000 \$ et 180 000 \$. Le coût des attentats du 11 septembre a été évalué entre 350 000 \$ et 500 000 \$ répartis sur plusieurs mois (dont une partie d'environ 320 000 \$ a été comptabilisée avec exactitude par le FBI, bien que certains présument que d'autres fonds ont été utilisés). Comme l'a admis la Commission du 11 septembre, la nature et l'étendue des activités de collecte de fonds et de circulation de sommes d'argent d'al-Qaïda viennent compliquer passablement la recherche de renseignements, et des écarts semblent subsister dans la compréhension de la question par la collectivité du renseignement. En raison de la complexité et de la variété des moyens employés pour recueillir de petites sommes d'argent et pour les faire circuler dans un système financier de portée mondiale, la recherche de renseignements sur les flux financiers d'al-Qaïda demeurera une cible difficile dans un avenir rapproché. »<sup>99</sup> Quoi qu'il en soit, on ne sait pas avec précision si, dans sa forme actuelle, al-Qaïda a besoin d'aussi grandes sommes d'argent ou si, de fait, il en possède, ou si l'organisation de la collecte et de la distribution de fonds demeure la même qu'auparavant. Différentes hypothèses concernant al-Qaïda et ce qu'il est devenu mènent à des approches et mesures politiques radicalement différentes<sup>100</sup>.

Dans un même temps, les éléments de preuve soumis lors des procès et des enquêtes en matière de terrorisme menés dans le monde entier ne cessent de s'accumuler et renforcent l'impression que le terrorisme est essentiellement peu coûteux, et que les sommes qui y sont consacrées dépassent rarement les milliers de dollars ou même les centaines de dollars (voir le tableau qui suit).

---

<sup>99</sup> Rapport de la Commission du 11 septembre, 2004, p. 13.

<sup>100</sup> En revanche, par exemple, Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York, Columbia University Press, 2002 et Jason Burke, *Al-Qaeda: Casting a Shadow of Terror*, Londres, New York, I.B. Tauris, 2003.

<b>Coût opérationnel du terrorisme</b>
Attentats à la bombe à Madrid en 2004 – environ 15 000 € (à ceux-ci s'ajoute le coût des explosifs qui ont été échangés contre des drogues illicites dont la valeur marchande se situe à environ 35 000 €)
Attentats à la bombe dans une boîte de nuit de Bali – environ 20 000 \$
Attentats à la bombe à l'ambassade des États-Unis au Kenya et en Tanzanie – environ 10 000 \$
Attentats à Istanbul – moins de 40 000 \$
Attentats du 11 septembre – environ 320 000 \$ pour 19 pirates de l'air sur environ deux ans
Attentats à la bombe à Paris – quelques centaines d'euros
Attentat contre le USS Cole en 2000 à Aden – moins de 10 000 \$
Attentats de Bishopsgate par l'IRA – 3000 £
Attentats à Londres en 2005 – quelques centaines de livres sterling
Attentat à la bombe à l'hôtel Marriott de Jakarta en 2003 – environ 30 000 \$
Tchéchénie :
4 000 \$ pour abattre les avions
7 000 \$ pour les attentats à la bombe sur l'autoroute de Kashirskoye et près de la bouche de métro
Opérations nord-ouest à Beslan – 9 500 \$
Allemagne :
Tentative prévue d'attentat à la bombe sur un train en 2006 – moins de 200 €
Bombe à Cologne – 241 \$
Attentats à la bombe contre l'avion de Air India – 3 000 \$CAN
Tentative d'attentat aux produits chimiques à Amman en Jordanie – 170 000 \$

Sources : Entrevues personnelles avec des enquêteurs et des procureurs des États-Unis, du Royaume-Uni, de France, d'Allemagne, d'Espagne, de Turquie, du FBI; rapport de l'équipe de surveillance des Nations Unies; en ce qui concerne la Jordanie : Air Security International; en ce qui concerne la Tchétchénie : déclaration de Shamil Basaev; en ce qui concerne les attentats à la bombe contre les ambassades des États-Unis en Afrique orientale et ceux de Bali, rapport du personnel de la Commission du 11 septembre, p. 27-28. Il convient de signaler qu'il est ressorti d'une enquête officielle sur

les attentats à la bombe à Londres en 2005 que le coût total des voyages outremer et au Royaume-Uni, du matériel de fabrication des bombes, des loyers et de la location de voitures est évalué à moins de 8 000 £, qui ont été financés au moyen de prêts non remboursés, de découverts de comptes de banque et de chèques sans provision<sup>101</sup>.

Le tableau qui précède met en évidence non seulement la nécessité de rassembler tous les rapports sur les estimations et de les analyser attentivement, mais aussi le fait que, en ce qui a trait au financement d'opérations particulières, nous recherchons une aiguille dans une gigantesque botte de foin. L'infrastructure complète des contrôles financiers que nous avons mis en vigueur pour lutter contre le terrorisme peut contribuer à miner les activités terroristes, à les surveiller et à les assujettir à une enquête, mais elle est essentiellement sans importance lorsqu'il s'agit de connaître les montants relativement insignifiants ou les valeurs que l'on peut transporter dans sa poche.

Si les gestes ponctuels peuvent être peu coûteux, les coûts opérationnels, pour leur part, peuvent être élevés ou faibles selon le groupe terroriste visé. Dans cette optique, il est sensé d'établir une distinction entre les différents groupes terroristes.

### **Typologie des groupes terroristes**

D'une part, nous trouvons les grands groupes populaires qui contrôlent certaines régions géographiques et qui participent à des fonctions gouvernementales de fait ainsi qu'à des activités militantes (p. ex., les TLET, le Hezbollah, le Hamas).

D'autre part, nous retrouvons les petits groupes isolés qui agissent de manière indépendante même s'ils se sont inspirés des revendications et des arguments présentés par d'autres. Les responsables des attentats perpétrés à Madrid, en Allemagne et à Glasgow semblent faire partie de cette catégorie.

Il est peu probable que les besoins financiers des groupes de la deuxième soient importants, ou que leurs virements et opérations transfrontaliers

---

<sup>101</sup> Chambre des communes, *Report of the Official Account on the Bombings in London on 7th July 2005*, HC 1087, 11 mai 2006, disponible à l'adresse <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.pdf> (site consulté le 30 avril 2007), p. 23.



soient appréciables. En revanche, ceux de la première devront recueillir des fonds substantiels pour maintenir l'infrastructure en vigueur et appuyer les divers attentats et opérations.

Une troisième catégorie de groupes ou de réseaux terroristes se situerait entre les deux grandes catégories précitées. De petits groupes agissant de leur propre initiative peuvent également avoir des interfaces avec des réseaux plus vastes exploités dans des collectivités ethniques légitimes, des organismes de bienfaisance et des entreprises criminelles dans plusieurs pays. Il semble que le groupe responsable des attentats de Madrid appartienne à cette catégorie. Lors d'une récente séance d'information, on a décrit un réseau apparemment auto-organisé, qui se compose des plastiqueurs de Madrid et des bombes humaines en Irak, et qui s'étend du Maroc à l'Espagne, de l'Europe au Moyen-Orient :

- On donne à un jeune de Mezuak le nom d'une personne à Sebta (l'enclave espagnole de Ceuta). Des sommes sont remises à des passeurs liés aux activités de contrebande et de trafic de stupéfiants, ou se greffant à de telles activités, qui sont propres à Tetouan et à Ceuta (près de 25 000 personnes passent chaque jour de Tetouan à Ceuta sans passeport).
- Les activités de contrebande et de trafic de stupéfiants font partie intégrante de l'économie de Tetouan et même de son tissu social; les autorités ne font rien pour y mettre un terme.
- Barcelone est un point de transit éventuel où se trouve une communauté croissante de djihadis pakistanais ayant participé à l'organisation des attentats à la bombe en Espagne et peut-être ailleurs en Europe. C'est une possibilité sur laquelle il conviendrait de se pencher.
- Le pipeline semble ressembler à la traditionnelle Route de la soie qu'ont empruntée pendant des siècles les commerçants

qui allaient et venaient entre la Chine et l'Europe occidentale. Les personnes situées au lieu A envoient de la marchandise à des membres de leurs familles ou à d'autres personnes en qui elles avaient confiance au lieu B, lesquels, à leur tour, envoient la marchandise à d'autres membres de leurs familles ou personnes en qui elles avaient confiance au lieu C ou échangeaient ces marchandises avec ces personnes, et ainsi de suite. Comprendre l'auto-génération et le maintien de ces réseaux nous apparaît comme un défi théorique nouveau. »<sup>102</sup>

Cela laisse supposer qu'il existe des réseaux de soutien, comme ceux décrits ci-dessus, entre un groupe marginal ou de petite taille et une grande organisation dotée d'une infrastructure. Par conséquent, le calcul des coûts des attentats-suicides à la bombe en Irak doit prendre en compte non seulement le coût des explosifs et de la recherche de renseignements ou des autres préparatifs des attentats et les frais de déplacement d'un étranger pour se rendre en Europe, en Irak ou ailleurs, mais aussi les coûts généraux associés à l'administration du réseau qui procure les bombes humaines. Nous sommes alors en présence d'une interface avec les activités de contrebande et de trafic de la drogue.

### **Problèmes associés aux connaissances imparfaites**

Personne ne conteste le fait que les politiques et les priorités en matière de lutte contre le terrorisme doivent être établies le plus objectivement possible et reposer sur de bons éléments de preuve et une solide analyse. Toutefois, comme tout a servi à financer une activité terroriste ou une autre, les groupes d'intérêts « spécialisés » tentent d'associer leur cause au terrorisme pour gagner du soutien. Il arrive parfois qu'en raison de leurs bonnes intentions et de leur détermination à défendre des causes qui peuvent être nobles, ils détournent l'attention et les ressources vers des secteurs qui présentent moins de risque ou qui sont moins prioritaires. C'est également le cas des gouvernements qui tentent d'obtenir du soutien de l'extérieur pour la suppression de leur opposants politiques dans leur pays en alléguant des rapports entre les groupes locaux et al-Qaïda.

---

<sup>102</sup> Extrait de S. Atran et M. Sageman, 2007, « Terror Networks and Sacred Values: Synopsis of report from Madrid – Morocco – Hamburg – Palestine – Israel – Syria », présenté au personnel du Comité de la sécurité nationale, Maison blanche, le mercredi 28 mars 2007, par Scott Atran, Robert Axelrod et Richard Davis, disponible à l'adresse [http://www.sitemaker.umich.edu/satran/files/synopsis\\_atran-sageman\\_nsc\\_brief\\_28\\_march\\_2007.pdf](http://www.sitemaker.umich.edu/satran/files/synopsis_atran-sageman_nsc_brief_28_march_2007.pdf)

Il pourrait être très dommageable de laisser les priorités s'établir d'elles-mêmes grâce au pouvoir de persuasion ou à quelque autre pouvoir des groupes qui luttent contre l'utilisation de drogues illicites, contre les contrefaçons ou contre un groupe terroriste qui présente peu ou guère de menaces pour les intérêts nationaux d'un pays donné. Par exemple, en nous alliant trop rapidement à des gouvernements à tendance autoritaire de républiques d'Asie centrale contre certains groupes, comme le Hizb ut-Tahrir<sup>103</sup>, nous pouvons entraîner la radicalisation de ce groupe et créer un terrain fertile pour le recrutement d'acteurs plus militants et plus violents, (p. ex., par le MIO).

Trois exemples tirés du commerce des marchandises, des virements de fonds et d'organismes de bienfaisance illustrent comment les accusations ou hypothèses exagérées qui ne reposent pas sur des éléments de preuve solides ont débouché sur des mesures et des politiques inefficaces et contreproductives.

### **« Les diamants de la guerre » et al-Qaïda : une théorie sans fondement empirique**

Depuis 2001, on ne cesse de signaler la participation d'al-Qaïda au commerce des diamants de la guerre en Afrique occidentale. Cet état de choses a, au départ, été des plus utiles parce qu'il a permis d'attirer l'attention sur les problèmes liés à la réglementation du commerce des produits précieux de même que sur le rôle des ressources naturelles dans les conflits locaux ou régionaux. Par la suite, cependant, même si les éléments de preuve quant aux activités d'al-Qaïda en matière de collecte de fonds et de garde de valeurs liées aux diamants de la guerre se sont révélés très faibles, les rapports sur ces liens se sont poursuivis, détournant ainsi les politiques et les ressources d'application de la loi consacrées à des secteurs présentant plus de risques au chapitre du financement du terrorisme a) à l'intérieur de l'industrie du diamant, b) dans d'autres régions du globe et c) à l'égard d'autres marchandises et du commerce en général.

Les articles parus dans la presse font état de la participation d'associés d'al-Qaïda au commerce des diamants de la guerre, surtout des diamants bruts du Sierra Leone exploités par le front révolutionnaire uni (FRU). On

---

<sup>103</sup> Voir Rashid, A., 2002, *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia*, New Haven, Yale University Press.

signalait qu'al-Qaïda avait obtenu des fonds grâce aux diamants africains, qu'il avait par la suite tenté de garder les valeurs et de convertir les espèces en des marchandises transportables, comme des diamants et de l'or.

Ces affirmations ont été contestées par les organismes du renseignement et d'application de la loi, la recherche universitaire et le rapport de la Commission du 11 septembre<sup>104</sup>. S'il y a lieu de s'inquiéter que l'industrie du diamant serve à soutenir un conflit, des activités terroristes ou une foule d'autres crimes, il reste que les allégations d'une participation importante d'al-Qaïda au commerce des diamants de la guerre de l'Afrique occidentale n'ont jamais été prouvées. La théorie du lien entre al-Qaïda et les diamants est issue de cinq sources principales<sup>105</sup>, qui renvoient toutes les unes aux autres et se fondent toutes sur les mêmes, ou essentiellement les mêmes, renseignements ou informateurs. Un examen attentif de la qualité et de l'uniformité de l'information démolit la thèse voulant que le commerce des pierres précieuses ait représenté une méthode importante de collecte de fonds ou de garde de valeurs pour al-Qaïda.

L'examen auquel je me suis personnellement livré des sources citées, des entrevues avec les personnes ayant participé directement aux enquêtes et d'autres données brutes infirme ces liens. Certaines de ces sources (p. ex., le FBI et la police fédérale belge) réfutent vivement les rapports des médias et font valoir qu'en dépit du temps et des

104 Passas, 2004, *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*, Vienna (Virginie), FinCEN, département du Trésor américain; rapport de la Commission du 11 septembre, 2004. La monographie des employés précise que « les allégations selon lesquelles al-Qaïda aurait eu recours aux diamants de la guerre pour se financer n'ont pas été prouvées », *Staff Monograph*, p. 23.

105 Voir la série d'articles de Doug Farah dans le *Washington Post* : « Al Qaeda Cash Ties to Diamond Trade », 2 novembre 2001, p. A01; « Digging Up Congo's Dirty Gems », 30 décembre 2001, p. A01; « Al Qaeda's Road Paved With Gold; Secret System Traced Through a Lax System in United Arab Emirates », 17 février 2002, p. A01; « Report Says Africans Harbored Al Qaeda; Terror Assets Hidden in Gem-Buying Spree », 29 décembre 2002, p. A01; « Liberian Is Accused of Harboring Al Qaeda », 15 mai 2003, p. A18; « Al Qaeda's Finances Ample, Say Probers », 14 décembre 2003; et son ouvrage *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror*, New York, Broadway Press, 2004. Les quatre autres sources sont : une série d'articles de Robert Block dans *The Wall Street Journal* : « Liberia Cooperates in Study of Terrorist in Diamond Trade », 21 novembre 2001, p. A11; « Spreading Influence: In South Africa, Mounting Evidence of al-Qaïda Links – Officials Cite Smuggling Cases And a Deadly Bombing », 10 décembre 2002, p. A1; un documentaire de la BBC (« Blood Diamonds », 21 octobre 2001, disponible à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/correspondent/1604165.stm>); un rapport d'un organisme non gouvernemental, Global Witness, intitulé *For a Few Dollars More: How Al Qaeda Moved into the Diamond Trade*, avril 2003, p. 1-97 de même que des rapports divulgués à la presse ou des déclarations publiques du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (mis sur pied dans le cadre d'une entente entre les Nations Unies et le gouvernement de la Sierra Leone conformément à la résolution 1315 (2000) du Conseil de sécurité du 14 août 2000) (p. ex., « Liberia's Taylor 'Player in the world of Terror », AFP, 15 mai 2003; Doug Farah, « Liberian Is Accused of Harboring Al Qaeda ». *The Washington Post*, 15 mai 2003, p. A18).

ressources qui ont été consacrés à cet effort, personne n'a pu trouver des opérations faisant état de transactions et de prix inhabituels à des moments critiques ou corroborant les éléments importants de la théorie du rapport entre al-Qaïda et les diamants de la guerre<sup>106</sup>. La Commission du 11 septembre, qui a tenu compte d'autres données non publiques (p. ex., celles provenant de membres d'al-Qaïda détenus), a également fait remarquer qu'il n'existe aucune preuve convaincante qu'al-Qaïda ait financé ses activités en faisant le commerce des diamants de la guerre africains<sup>107</sup>. Une commission d'enquête du parlement belge et des sources du renseignement canadiennes sont arrivées à la même conclusion<sup>108</sup>. Il ressort de l'examen du procès qui ont suivi les attentats à la bombe contre deux ambassades américaines en Afrique en 1998 que les mêmes personnes qui auraient prétendument recueilli des fonds à partir du commerce des diamants auraient également fait le trafic de peaux d'animaux, d'asphalte, de montres, de bananes, de bicyclettes, de matériel de boucher, de calculatrices, de chameaux, d'aliments en conserve, de voitures et de pneus, de ciment, de féveroles, de poisson, d'or, d'hibiscus, de miel, de gemmes, d'insecticides, de fer, de machines à lather, de cuir, de citrons, de yeux d'autruche, d'huile de palme, d'arachides, de sel, de semences, de graines de sésame, de tuyaux de douche, de savon, de sucre, de graines de tournesol, de tanzanite, de textiles, de tracteurs et de pièces de tracteur, de blé, de maïs blanc et de bois. On peut se demander pourquoi des associés d'al-Qaïda se seraient à ce point dispersés s'ils avaient pu réunir des millions de dollars grâce au seul commerce du diamant, comme on le prétend. De nombreux détails

---

<sup>106</sup> Les travaux de recherche, qui se sont étalés sur plus de trois ans, ont pris la forme notamment d'entrevues avec des employés du service du renseignement et des enquêteurs des Nations Unies, des États-Unis et de l'Europe, des représentants d'ONG, des journalistes, des participants de l'industrie et des universitaires ayant étudié l'industrie du diamant au cours des cinq dernières années. Ils comprennent en outre un examen des transcriptions du procès dans le cadre des attentats à la bombe contre l'ambassade en Afrique occidentale et de la preuve présentée lors de ce procès, de la littérature sur le sujet, de rapports publics et confidentiels. Cet examen a fait ressortir des écarts dans la preuve, des déclarations erronées, des exagérations et des hypothèses peu plausibles. Il est douteux qu'al-Qaïda ait fait un usage étendu du commerce des diamants bruts pour ses opérations financières, voire qu'il ait fait le commerce des diamants avant les attentats du 11 septembre (Passas, N., *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*, Vienna (Virginie), FinCEN, département du Trésor américain, 2004.

<sup>107</sup> Commission du 11 septembre, 2004, p. 171.

<sup>108</sup> Christian Dietrich, 2000; Christian Dietrich, 2002, audition de M. Christian Dietrich, IPIS, analyste en diamants. Document soumis à la Commission d'enquête parlementaire, Belgique, disponible à l'adresse <http://www.senat.be/crv/GR/gr-06.html>. Gendarmerie royale du Canada, « Lien entre Al Qaïda et l'industrie du diamant », 2004, disponible à l'adresse [http://www.rcmp.ca/crimint/diamond\\_f.htm](http://www.rcmp.ca/crimint/diamond_f.htm), site consulté le 26 juin 2005.

des rapports des médias ont donc été démentis et leur plausibilité a été remise en question<sup>109</sup>.

Même sur le plan de la garde des valeurs, la théorie est faible. Si les agents d'al-Qaïda avaient gardé des actifs considérables sous forme de diamants bruts, ils en auraient perdu environ la moitié de la valeur en les achetant, comme on le prétend, à un prix inférieur de 15 % à 20 %<sup>110</sup>, ce prix ayant chuté encore de 30 % après les attentats du 11 septembre<sup>111</sup>. En outre, les participants libanais, juifs et indiens au marché, voire l'industrie dans son ensemble, auraient vraisemblablement remarqué un si grand nombre d'activités menées par des nouveaux venus. Or, personne n'a rien signalé d'anormal ou de suspect à cette époque ou après les enquêtes concernant les allégations contre al-Qaïda.

Bref, ce qu'il faut conclure, c'est qu'outre les participants aux conflits africains, des groupes terroristes ou certains de leurs membres peuvent avoir donné dans le commerce des diamants, quoique les sommes en cause ne semblent guère importantes. Toutefois, le secteur pourrait bien être utilisé par des militants, notamment le commerce des pierres polies (et non seulement celui des diamants bruts dont font état les rapports jusqu'à maintenant). Lorsque la valeur est plus sûre, et c'est le cas des pierres polies, il n'est pas nécessaire d'être un initié pour participer aux échanges, et il est beaucoup plus facile de garder et de dissimuler les valeurs ou de les transporter par-delà des frontières.

Les rapports des médias et des ONG ont eu pour effet de montrer la réticence inexplicquée de certaines agences américaines à envisager les pierres précieuses comme l'un des moyens qu'al-Qaïda utilise ou pourrait utiliser à des fins de collecte et de virement de fonds. Le point a été soulevé, l'attention a été tournée vers cette industrie et les organismes d'application de la loi se penchent sur les éléments vulnérables. Il est inutile

<sup>109</sup> Par exemple, l'un des prétendus agents d'al-Qaïda, Ghailani, aurait fait en Afrique à la fin des années 1990 et au début des années 2000 des échanges qui lui auraient permis de réunir des millions de dollars. Cependant, il a par la suite été arrêté au Pakistan et a confirmé aux autorités américaines à Guantanamo Bay qu'il s'était installé en Afghanistan en 1998 après les attentats à la bombe contre l'ambassade en Tanzanie, s'était rendu au camp d'entraînement d'al Farouq d'al-Qaïda et qu'il y était demeuré jusqu'à ce qu'il apprenne qu'il était recherché en raison de sa participation aux attentats. Il s'est alors installé au Pakistan après les bombardements du pays par les États-Unis et les forces de la coalition (voir la transcription textuelle de la séance ouverte des audiences du tribunal d'examen du statut de combattant; ISN 10012, p. 11-16).

<sup>110</sup> On est également en droit de se demander pourquoi une personne perdrait volontairement de 15 % à 20 % de la valeur des biens qu'elle tente de garder.

<sup>111</sup> Christian Dietrich et Peter Danssaert, « Antwerp Blamed, Again », IPIS (International Peace Information Service), Diamondstudies.com, 15 novembre 2001, document consulté sur le site <http://ossaily.bravehost.com//antwerpblamedagain.htm>.

de ressasser les mêmes arguments, car cela devient contre-productif : en Europe, en Amérique du Nord et en Afrique, les organismes d'application de la loi et du renseignement ont consacré à cette question du temps et des ressources qu'ils auraient pu utiliser à meilleur escient ailleurs.

Il importe de signaler que les éléments vulnérables recensés ne sont pas propres à l'industrie du diamant, mais les conclusions tirées peuvent s'appliquer également à l'ensemble des échanges commerciaux. À l'heure actuelle, les échanges commerciaux ne sont pas transparents, ce qui compromet gravement tous les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et d'autres crimes financiers. Le manque relatif d'attention consacrée aux opérations commerciales donne lieu à des échanges par intermédiaires dans le cadre desquels les autorités disposent de renseignements erronés ou insuffisants sur l'importateur, l'exportateur, la valeur des marchandises ainsi que leur origine et leur destination finale. D'importants transferts de valeurs et de sérieux écarts de conduite peuvent se dissimuler derrière les grands volumes et les nombreux intervenants du secteur des importations et exportations.

Trois flux mondiaux commandent l'attention lorsqu'il s'agit de contrôler le financement du terrorisme et d'autres crimes : les flux financiers et commerciaux, et ceux de l'information. Alors que la plupart des efforts portent sur les flux financiers et, dans une certaine mesure, sur la circulation des messages et de l'information, les flux commerciaux sont laissés pour compte, ce qui pose problème. Il suffit d'inclure certaines opérations commerciales ou en espèces dans une série d'autres opérations pour brouiller les pistes que les organismes de contrôle pourraient vouloir suivre. Il est facile de créer ces « trous noirs » puisque les flux financiers, commerciaux et de l'information ne sont pas entièrement transparents ou traçables, et qu'aucun rapprochement n'est fait pour veiller à ce que les éléments déclarés aux autorités soient de fait ceux qui se produisent. Par conséquent, des irrégularités, des opérations suspectes et des cas patents d'utilisation abusive passent presque inaperçus. Le vif débat entourant le rôle du commerce des diamants de la guerre dans le financement d'al-Qaïda laisse dans l'ombre des enjeux et des problèmes stratégiques qui devraient retenir davantage notre attention. La possibilité de réunir ou de transférer de vastes sommes d'argent sans que les autorités le remarquent ou sans qu'elles puissent identifier les parties en cause est

donc une source de grande préoccupation et exige qu'on s'y attache de toute urgence<sup>112</sup>.

### **AlBarakaat et le terrorisme : des liens jamais prouvés**

Dans bien des régions du monde, le hawala est réglementé comme toute autre entreprise de transfert de fonds. En Somalie, toutefois, c'est au secteur privé qu'il incombe de le réglementer en l'absence de l'État. Quoi qu'il en soit, les réseaux somaliens ont suscité l'attention des organismes de réglementation depuis les attentats du 11 septembre. AlBarakaat, en particulier, a été l'objet de l'examen le plus approfondi qui soit de tous les réseaux du genre ailleurs au monde en raison des allégations voulant qu'il soit étroitement associé à ben Laden et qu'il soutienne al-Qaïda. À ce jour, les médias, les rapports gouvernementaux, les (prétendus) experts du terrorisme et les hauts fonctionnaires continuent de répéter les premières allégations, même si aucune d'entre elles n'a été prouvée dans quelque pays que ce soit.

La main-d'œuvre a représenté la principale exportation de la Somalie pendant nombre d'années de crise. Les envois de fonds ont une incidence particulièrement importante sur les options de développement humain dans ce pays<sup>113</sup>. al-Barakaat était le plus important expéditeur de fonds avant que des accusations d'avoir commandité le terrorisme et d'y avoir fourni du soutien logistique n'aient été portées contre lui. En novembre 2001, l'administration américaine a accusé al-Barakaat d'avoir transféré des millions de dollars à Oussama ben Laden et à al-Qaïda<sup>114</sup>. Le Département du Trésor américain a prétendu qu'al-Barakaat avait transféré à ce réseau environ 25 millions de dollars par année provenant de droits prélevés auprès des clients. Le 7 novembre 2001, les services de police sont descendus sur les bureaux d'al-Barakaat dans cinq États américains, ils ont saisi leurs dossiers et bloqué leurs actifs. Des mesures semblables ont été prises partout dans le monde, y compris aux Émirats

---

112 Voir Passas, N., 2006, « Setting Global CFT Standards: A Critique and Suggestions », *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), p. 281-292; Passas, N. et Jones, K., 2007, « The regulation of Non-Vessel-Operating Common Carriers (NVOCC) and Customs Brokers: Loopholes Big Enough to Fit Container Ships », *Journal of Financial Crime*, 14(1), p. 84-93, disponible à l'adresse <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1585488>; Passas, *The Trade in Diamonds*.

113 PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2001, *Rapport sur le développement humain*, New York, Nations Unies.

114 Voir l'exposé détaillé des mesures du gouvernement fédéral en rapport avec al-Barakaat y compris les raids de novembre au chapitre 5 de la *Staff Monograph on Terrorist Financing* (al-Barakaat Case Study), National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004, disponible à l'adresse [http://www.9-11commission.gov/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Ch5.pdf](http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch5.pdf).



arabes unis, où était situé le siège social d'al-Barakaat et où les hauts dirigeants ont été arrêtés.

Or, les accusations de financement du terrorisme ont été portées seulement par les représentants gouvernementaux aux conférences de presse<sup>115</sup>. Le président américain, le secrétaire du Département du Trésor et d'autres hauts fonctionnaires ont proclamé publiquement et répété qu'al-Barakaat et ses dirigeants étaient des financiers du terrorisme, des brasseurs de fonds, des intendants du terrorisme, ainsi qu'une source incontestable de fonds, de renseignement et de virements d'argent pour ben Laden<sup>116</sup>, et qu'ils s'étaient servi de pseudonymes et de sociétés fictives pour cacher leur véritable identité<sup>117</sup>.

J'ai mené des recherches sur les accusations portées contre al-Barakaat de même que sur les efforts administratifs et d'enquête intensifs et exhaustifs qui ont été déployés.

Il est vrai que le groupe al-Barakaat était exploité dans quarante pays, et des enquêtes approfondies ont tôt fait d'être déclenchées. Les autorités d'application de la loi et de réglementation avaient al-Barakaat et d'autres réseaux de hawala dans leur collimateur bien avant la frénésie qui a suivi immédiatement les attentats du 11 septembre. Le FBI, les autorités douanières (Greenquest), l'Office of Foreign Asset Control (OFAC), le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) et d'autres organisations ont surveillé de très près l'affaire et recueilli tous les ordinateurs, feuilles de travail et autres éléments de preuve disponibles aux États-Unis. Des contreparties à l'étranger ont agi avec célérité et coordonné les activités d'application de la loi à celles des États-Unis. Un nombre impressionnant de dossiers sont devenus disponibles d'une manière sans précédent alors que les dirigeants d'al-Barakaat situés aux Émirats arabes unis, dont le fondateur, ont été incarcérés et que tous les dossiers et les éléments de preuve ont été saisis. Par la suite, la société qui représentait le modèle opérationnel le plus prospère en Somalie a cessé ses opérations et ceux

---

115 Par exemple, le Président Bush a déclaré ceci : « En se fondant sur *des preuves solides et crédibles*, le Département du Trésor des États-Unis a bloqué les actifs américains de 62 personnes et organisations liées à deux réseaux financiers de soutien du terrorisme, à savoir Al-Taqua et al-Barakaat. Leurs bureaux ont été fermés dans quatre États américains. Nos partenaires du G8 et d'autres amis, comme les Émirats arabes unis, se sont joints à nous pour bloquer les actifs et coordonner les mesures d'exécution » (les italiques ne figuraient pas dans l'original); voir la déclaration intégrale à l'adresse <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011107-4.html>

116 Pièce 6 (déclaration du secrétaire du Trésor, Paul O'Neil).

117 Pièce 8.

qui travaillaient pour ce groupe de sociétés dans de nombreux pays du monde ont été décimés. La grande question demeure de savoir si la désignation d'al-Barakaat comme organisation soupçonnée d'avoir appuyé le terrorisme et l'adoption de mesures draconiennes contre l'ensemble du réseau et de ses membres dans le monde entier étaient fondées sur des éléments de preuve irréfutables. On s'attendrait à ce qu'un effort de collaboration et d'enquête mondiale approfondie aussi impressionnant ait permis d'obtenir des preuves justifiant les mesures qui ont été prises et les accusations de terrorisme qui ont été portées.

Plus de six ans après la première conférence de presse sur al-Barakaat, je n'ai pas été en mesure de constater une seule accusation liée au terrorisme aux États-Unis ou ailleurs dans le monde. Les affaires au criminel entendues aux États-Unis portaient sur des accusations d'établissement de structures de virement et de virements de fonds non autorisés, mais non sur des actes de terrorisme.

Dans les mois qui ont suivi les sanctions mondiales imposées à al-Barakaat, certains pays, dirigeants et observateurs ont commencé à s'interroger sur la force et la qualité de la preuve qui pouvait être produite devant les tribunaux ou ailleurs. Par exemple, on a demandé au Canada d'extrader un codéfendeur d'al-Barakaat dans une affaire entendue au Massachusetts. Après une enquête approfondie, le Canada a dégagé les fonds bloqués et libéré le défenseur tout en annonçant par l'entremise d'un porte-parole du ministère de la Justice qu'il s'était penché sur l'affaire et n'avait trouvé aucun élément de preuve :

« Par suite d'une analyse complète et approfondie de l'information recueillie en rapport avec les procédures d'extradition, le gouvernement du Canada a conclu qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de croire que M. Hussein était associé à toute activité terroriste. Le gouvernement l'a donc radié de la liste au titre des règlements de l'ONU »<sup>118</sup>.

Après des centaines d'heures consacrées par des agents fédéraux à éplucher des dossiers et à interroger des témoins concernant les activités d'al-Barakaat à Minneapolis, les autorités n'ont porté aucune accusation contre les membres de ce groupe, si ce n'est celle de fraude de l'aide sociale de faible niveau contre un client. En bout de ligne, le FBI a décidé de mettre un terme à l'enquête.

---

<sup>118</sup> Voir l'annonce publique sur le site Web officiel de Justice Canada à l'adresse [http://canada.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2002/doc\\_30513.html](http://canada.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2002/doc_30513.html).

D'autres administrations gouvernementales ont de plus en plus remis en question les allégations visant al-Barakaat et son inscription sur la liste des entités incriminées de l'OFAC, des Nations Unies et de l'Union européenne. La collaboration internationale pour combattre le terrorisme a également été minée : des organismes d'application de la loi ont pris des mesures à la demande des autorités américaines, mais devant l'absence de preuve étayant ces mesures, les contreparties à l'étranger ont fait preuve de plus de prudence et se sont montrées moins empressées à intervenir aussi rapidement.

Le manque de preuves dans l'affaire al-Barakaat s'est également répercuté sur la manière dont la communauté internationale donne suite aux listes établies et aux sanctions imposées par les Nations Unies. Les mesures précipitées et inutiles sont contre-productives et nuisent à la lutte contre le terrorisme. La Suède, par exemple, a tenté de convaincre le Conseil de sécurité des Nations Unies d'adopter une norme de preuve criminelle avant qu'un nom ne soit inscrit sur la liste des sanctions. Si une telle norme avait été mise en place, la plupart des inscriptions sur la liste des Nations Unies auraient été supprimées<sup>119</sup>.

La rude détermination avec laquelle les organismes américains d'application de la loi ont mené enquêtes et poursuites dans les affaires de financement du terrorisme voie de hawalas n'a, jusqu'à présent, des activités terroristes d'al-Qaïda. Malgré les reportages des médias et quelques déclarations officielles voulant que les hawalas aient été utilisés par les pirates de l'air lors des attentats du 11 septembre, la preuve montre que ces derniers, et ceux qui les ont aidés à l'étranger, ont recouru à des banques et institutions financières officielles ou à des passeurs de fonds. Ainsi, ni al-Barakaat ni aucun autre réseau de hawala basé aux États-Unis n'ont été reconnus coupables d'avoir aidé ben Laden et al-Qaïda dans leurs plans meurtriers<sup>120</sup>.

Dans le cadre d'entrevues personnelles, des représentants d'organismes d'application de la loi, du renseignement et de réglementation, des

---

<sup>119</sup> La proposition a été défaite après que le département d'État américain a sommé dans des termes les plus vigoureux tous les membres du Conseil de sécurité de s'y opposer.

<sup>120</sup> Évidemment, ben Laden s'est servi du hawala en Afghanistan et au Pakistan, pays où l'utilisation de tels réseaux est largement répandue parce qu'ils sont efficaces, pratiques et peu coûteux, ou parce que l'on n'a pas d'autres choix. Le hawala a également été employé dans une affaire de virement de fonds pour l'Ansar al-Islam depuis la Suède vers l'Irak du Nord à l'appui des insurgés. Les tribunaux américains sont également saisis d'une autre affaire fondée notamment sur des allégations de prestation d'un soutien matériel à des terroristes portées contre un réseau pakistanais d'exploitants de hawalas.

États-Unis et de nombreux autres pays, m'ont confirmé les conclusions éclairées et incontestables dont fait état le rapport sur le financement du terrorisme préparé par les employés de la Commission du 11 septembre<sup>121</sup> avant et après la publication de ce rapport. Il convient d'en relever certains grands points, fondés sur des sources ouvertes tout autant que des renseignements protégés :

« Peu après les attentats du 11 septembre, les actifs d'al-Barakaat ont été bloqués et ses registres comptables ont été saisis lors de descentes partout dans le monde, y compris aux États-Unis. Les enquêtes menées par la suite par le FBI, de même que l'analyse financière des registres comptables d'al-Barakaat que les Émirats arabes unis ont remis dans un souci de coopération sans précédent, n'ont pas réussi à établir la véracité des allégations d'un lien entre al-Barakaat et AlAl ou ben Laden. Aucune accusation au criminel n'a été portée contre al-Barakaat aux États-Unis concernant ces activités. Bien que l'OFAC ait prétendu qu'al-Barakaat satisfaisait à la norme de preuve concernant l'inscription sur les listes d'entités incriminées, la plupart des actifs bloqués aux États-Unis par décret exécutif (et certains des actifs bloqués dans d'autres pays par suite de la résolution des Nations Unies) ont été dégagés et les sommes visées ont été remises après que les expéditeurs de fonds d'AlBarakaat basés aux États-Unis aient intenté une poursuite contre les mesures prises »<sup>122</sup>.

Le rapport indique en outre que l'organisme responsable a depuis cessé de considérer les sources concernant la plupart des affirmations sur les liens entre al-Barakaat et al-Qaïda comme des sources de renseignement, par crainte qu'elles ne soient fabriquées »<sup>123</sup>.

Il signale de plus les effets contre-productifs des allégations non fondées et des mesures injustifiées en se servant de l'affaire al-Barakaat en tant qu'étude de cas :

En l'absence d'infractions de terrorisme démontrées, le gouvernement porte des accusations au criminel contre ceux qui sont soupçonnés d'une participation financière en invoquant pour cela des activités qui n'ont rien à voir avec le terrorisme. Une telle approche, quoique nécessaire dans une certaine mesure, expose le gouvernement à des accusations de profilage

---

121 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004, *Monograph on Terrorist Financing* (Staff Report to the Commission), Washington, D.C.

122 Ibid., p. 11.

123 Ibid., note en bas de page 71, les italiques ne figuraient pas dans l'original.

ethnique ou religieux qui risquent de s'aliéner de la sorte les collectivités dont le soutien lui serait le plus précieux. De plus, les généralisations d'ordre ethnique ou géographique, que même les renseignements obtenus ne peuvent justifier, font que les maigres ressources disponibles ne peuvent être utilisées strictement pour faire face aux menaces réelles, et vont à l'encontre de la Constitution. Puisque les poursuites au criminel dans les affaires de collecte de fonds à des fins terroristes peuvent être difficiles et exiger beaucoup de temps, le gouvernement a parfois utilisé des décrets administratifs pris en vertu de la loi dite IEEPA pour bloquer les opérations et les actifs de certains citoyens ou entités américains, comme nous l'avons démontré dans les études de cas sur les expéditeurs de fonds d'al-Barakaat et les organismes de bienfaisance de Chicago (chapitres 5 et 6). Dans certains cas, il peut ne pas avoir vraiment d'autres choix. Or, le recours à des décrets administratifs assurant peu de protections procédurales, surtout contre nos propres citoyens, soulève d'importantes questions de liberté civile et risque une très forte réaction indésirable. Le gouvernement devrait user d'une extrême prudence lorsqu'il applique ces pouvoirs, comme l'ont fait valoir les fonctionnaires qui ont participé au processus, surtout lorsque les entités et les particuliers visés ne sont pas reconnus coupables des accusations de terrorisme portées contre eux »<sup>124</sup>.

Dans le feu de l'action, des mesures et des décisions sont prises dans des circonstances moins qu'idéales. Il ne faut donc pas s'étonner si des erreurs sont commises et si des correctifs s'imposent.

C'était le « chaos » à l'OFAC pendant la période qui a suivi les attentats du 11 septembre. Aux niveaux stratégiques à la Maison blanche et au Trésor, on s'était donné pour objectif de rendre publiques de façon éclatante les inscriptions sur la liste des entités incriminées, pour montrer à la communauté mondiale et à nos alliés que les États-Unis avaient à cœur d'atteindre les cibles financières. Pour ce faire, il fallait frapper un grand coup aux quatre semaines et procéder à des inscriptions dérivées tout au long du mois. Des responsables du Trésor ont reconnu que les éléments de preuve sur lesquels s'appuyaient les premières inscriptions étaient assez faibles. Un participant (lui-même partisan du processus d'inscription en général) a affirmé que « nous étions tellement penchés vers l'avant que nous en avons presque basculé. »

---

<sup>124</sup> Ibid., p. 50; les italiques ne figuraient pas dans l'original.

C'est principalement le NSC qui a insisté pour que les listes soient établies rapidement, ce qui en a fait réfléchir plus d'un au gouvernement. Certains étaient d'avis que l'empressement du gouvernement à ce chapitre et sa préférence pour les sanctions prévues à la loi (IEEP) pouvaient donner lieu à des inscriptions erronées qui, au bout du compte, compromettraient la capacité des États-Unis de convaincre d'autres pays d'inscrire des groupes sur la liste des organisations terroristes. C'est ce qui s'est finalement produit dans l'affaire de l'inscription d'al-Barakaat, principalement parce qu'ils se sont fondés sur la théorie de l'inscription dérivée en vertu de laquelle aucune preuve directe de culpabilité n'est nécessaire. Divers pays clés ont été informés plusieurs jours avant l'inscription des entités rattachées à al-Barakaat prévue par les États-Unis et ils ont été priés de bloquer les actifs connexes conformément à leurs propres pouvoirs »<sup>125</sup>.

Les organismes d'application de la loi ont également constaté le manque de preuve :

Avant de se rendre une deuxième fois aux Émirats arabes unis, l'agent du FBI qui était responsable au premier chef des opérations a examiné le dossier d'inscription d'al-Barakaat par l'OFAC et a constaté des divergences par rapport aux éléments de preuve recueillis lors de la première visite aux Émirats. Il s'est alors posé un certain nombre de questions importantes sur ce qui, à son avis, constituait des allégations non fondées de liens d'al-Barakaat avec al-Qaïda et l'AIAI. Par exemple, Jumale y était décrit comme un associé d'Oussama ben Laden depuis le jihad afghan initial qui avait été expulsé d'Arabie saoudite, qui s'était par la suite installé au Soudan et qui vivait actuellement au Kenya. Toutefois, les documents obtenus lors de la première visite aux Émirats arabes unis, notamment le passeport de Jumale, n'étaient pas ces renseignements. Plusieurs comptes de l'Emirates Bank International (EBI) qui avaient été bloqués ne semblaient pas non plus, d'après les dossiers obtenus et analysés, être associés à al-Barakaat. Dans l'ensemble, l'agent était d'avis que la plupart des éléments de preuve des liens terroristes d'al-Barakaat reposaient sur des déclarations non prouvées et non corroborées de sources intérieures du FBI. La deuxième délégation des États-Unis aux Émirats arabes unis a joui d'un niveau de coopération semblable à celui accordé à la première. La banque centrale des Émirats arabes unis a détaché 15 personnes pour répondre à toutes les demandes de l'équipe d'enquête. Le gouvernement a fait tout ce que l'équipe d'enquête américaine lui demandait, y compris

---

<sup>125</sup> Ibid., p. 79; les italiques ne figuraient pas dans l'original.

travailler parfois toute la nuit pour copier des documents. Jumale a été interrogé à deux reprises par des agents fédéraux américains, la première fois pendant dix heures. L'équipe d'enquête américaine a interrogé 23 personnes (dont Jumale), d'autres membres de la haute direction d'al-Barakaat, son comptable externe ainsi que divers responsables bancaires des Émirats arabes unis. Elle a également examiné environ 2 millions de pages de dossiers, dont les documents bancaires réels de l'EBI. Dans certains cas, elle s'est rendue là où les dossiers étaient conservés, c'est-à-dire dans des entrepôts non climatisés situés dans le désert, dans des conditions étouffantes où la température atteignait les 135 degrés. Les agents ont constaté que la banque tenait le même genre de dossiers que le ferait une banque aux États-Unis, et que ces dossiers étaient relativement complets, bien organisés et bien préservés. De fait, l'agent avait l'impression qu'ils remontaient à très loin dans le temps ...

L'agent du FBI qui a dirigé la deuxième délégation américaine a affirmé que des enquêtes approfondies aux Émirats arabes unis n'avaient permis de trouver aucune preuve tangible – tant documentaire que testimoniale – qu'al-Barakaat avait financé l'AIAI ou Al-Qaïda. De fait, l'équipe américaine n'a pu trouver aucune preuve directe d'un lien réel entre al-Barakaat et quelque forme de terrorisme que ce soit. Les deux principales accusations, à savoir que ben Laden comptait parmi les premiers à avoir investi dans al-Barakaat et que le groupe avait détourné une certaine partie des sommes par l'entremise de son système à l'AIAI ou à al-Qaïda, n'ont pu être étayées. Jumale et tous les témoins d'al-Barakaat ont nié avoir des liens avec al-Qaïda ou l'AIAI, et aucune des preuves financières examinées par les enquêteurs n'a contredit directement ces affirmations. De plus, certaines des accusations portées sur la foi de renseignements préliminaires, comme l'affirmation voulant que Jumale et ben Laden se soient trouvés ensemble en Afghanistan, ont été démenties. De plus, il semble que les sommes d'argent aient été nettement gonflées. Le secrétaire O'Neill, lorsqu'il a annoncé les mesures prises contre al-Barakaat, avait évalué à 25 millions de dollars par année les sommes que le groupe avait détournées et réacheminées vers des opérations terroristes. Les agents ont constaté que les bénéficiaires de toutes les entités d'al-Barakaat (desquelles ces sommes auraient pu provenir) ne totalisaient qu'environ 700 000 \$ par année. Ils n'ont donc pas pu conclure qu'une part quelconque de ces sommes avaient été détournée. »<sup>126</sup>

---

126 Ibid., p. 82-83; les italiques et les caractères gras ne figuraient pas dans l'original.

Les conclusions de ces enquêtes ayant été communiquées, les allégations non fondées et dommageables contenues dans les déclarations officielles et autres déclarations publiques auraient dû cesser.

À la fin de son séjour, l'agent du FBI a rédigé une note qui a été remise aux responsables des Émirats arabes unis, décrivant la conclusion à laquelle l'équipe était arrivée :

On a prétendu que le groupe Barakaat aidait ou commanditait des organisations terroristes connues ou leur fournissait des services financiers, matériels ou autres. Les reportages dans les médias et les rapports émanant d'organismes américains d'application de la loi établissaient des liens entre les entreprises du groupe al-Barakaat et son premier directeur, Ahmed Nur Ali Jumale, et Oussama ben Laden et les efforts de ce dernier en vue de financer des activités terroristes. Toutefois, cette information est rarement de première ou corroborée par des preuves documentaires ou autres preuves circonstancielles. Par exemple, on a signalé qu'il était bien connu dans la collectivité somalienne établie aux États-Unis qu'al-Barakaat était une entreprise de blanchiment de capitaux soutenue par ben Laden. On a également signalé que ben Laden avait fourni à M. Jumale la mise de fonds initiale pour lancer les entreprises du groupe. Pour le moment, ces éléments d'information n'ont pas été prouvés par des enquêtes »<sup>127</sup>.

La déclaration la plus claire contenue dans le rapport concernant l'entendement fondé sur des éléments de preuve d'organismes du renseignement et d'application de la loi se résume comme suit :

Ainsi, malgré la coopération sans précédent des Émirats arabes unis, les entrevues approfondies menées par le FBI auprès des principaux participants du groupe al-Barakaat (dont le fondateur) et l'accès complet et sans entrave à ses dossiers financiers, le FBI n'a pu prouver quelque lien que ce soit avec le terrorisme. Au moment de la rédaction du présent rapport, ni le FBI ni l'OFAC ne tentent de poursuivre les enquêtes dans cette affaire »<sup>128</sup>.

Enfin, on peut se demander si tous les dommages collatéraux causés par les mesures rapides et précoces ont produit des résultats positifs au

---

<sup>127</sup> Ibid., p. 83-84; les auteurs du rapport du personnel de la Commission du 11 septembre ont ajouté les italiques.

<sup>128</sup> Ibid., p. 84.



plan de la lutte contre le terrorisme. Or, le rapport ne saurait être plus clair : à ce jour, les employés de la Commission n'ont découvert aucune preuve selon laquelle le démantèlement du réseau d'al-Barakaat nuirait financièrement à al-Qaïda »<sup>129</sup>.

Les organismes gouvernementaux américains et autres n'ont pas ménagé les efforts au lendemain des attentats du 11 septembre. Il fallait s'attendre à ce que toutes les pistes soient suivies et que certaines décisions exécutives soient prises avant que ne soient terminées les enquêtes. Al-Barakaat a fait l'objet de sanctions et mis fin à ses activités sous le coup de l'urgence et des pressions.

Des enquêtes et autres activités de collecte de renseignements approfondies, pondérées, de longue durée et coûteuses n'ont pu fournir de preuve incontestable que les déclarations publiques et les allégations reposaient toutes sur des faits. Il serait donc sage et approprié que tous les intervenants acceptent les constatations, réparent les dommages causés à la lutte contre le terrorisme et à la coopération internationale contre les crimes graves et évitent d'aggraver les problèmes en insistant sur des accusations non corroborées. Le lien entre alBarakaat, al-Qaïda, ben Laden et d'autres terroristes n'a jamais été établi.

Les problèmes que j'ai signalés dans une publication de 2006 n'ont toujours pas été corrigés : malgré l'absence de preuves et d'accusations formelles, le nom des propriétaires des entreprises en Somalie continue de figurer sur cette liste et sur celle de l'Union européenne.

Comme si cela ne suffisait pas, le rapport de méthodologie 2004-2005 du GAFI a produit ce que l'on serait tenté d'appeler du « blanchiment de dossier ». Ce rapport de l'organisme international d'établissement de normes présente un dossier qui laisse passablement à désirer et dont le contenu peut difficilement trouver place parmi les pratiques exemplaires à imiter. Sous la rubrique « Typology 6: Regulatory Investigation Detects and Disrupts Terrorist Activity », nous trouvons l'encadré intitulé « Case Example 8 » et le texte qui suit :

MH et son frère ont été arrêtés dans le cadre des mesures de répression adoptées contre les points de service de systèmes parallèles de remise de fonds (SPRF) en Somalie exploités aux États-Unis. En août 2000, l'exploitant a présenté à la division Massachusetts de la Banks and Loan Agency une

<sup>129</sup> Ibid., p. 81.

demande de licence l'autorisant à recevoir des dépôts et à transmettre de l'argent outremer, mais il n'a jamais obtenu de licence. Il est ressorti de l'enquête que les frères Hussein avaient viré électroniquement environ 2,8 millions de dollars américains à un compte ouvert dans les Émirats arabes unis entre septembre 2000 et novembre 2001, même s'ils savaient qu'ils enfreignaient la loi parce qu'ils n'avaient pas de licence de l'État. On a prétendu que les profits ont soutenu le terrorisme. En avril 2002, MH a été reconnu coupable de deux chefs d'accusation de virement illégal de sommes d'argent à l'étranger (les italiques ne figuraient pas dans l'original).

Voici l'« analyse » de ce cas :

Il s'agit d'un dossier dans le cadre duquel les enquêtes et les poursuites pour avoir exploité un SPRF non autorisé peuvent servir de moyen de circonscrire une menace perçue de financement du terrorisme. Dans certaines administrations, il est plus facile d'obtenir la preuve qu'un exploitant agit illégalement que la preuve de l'infraction proprement dite. Des mesures aussi pernicieuses peuvent favoriser la formation d'un secteur autorisé servant des groupes itinérants. Les programmes de formation et de sensibilisation peuvent aider les exploitants de SPRF à comprendre leurs obligations et servir de fondement de poursuites ultérieures.

Tous ces détails servent à montrer qu'il n'existe pas de justification réelle pour ces mesures. Le lien avec le terrorisme n'a pas été prouvé, en dépit des ressources énormes qu'on y a consacrées, des enquêtes menées à l'échelle internationale, de l'abondance de dossiers et de la coopération sans précédent entre les autorités. Ces efforts n'ont causé que des dommages collatéraux, et une animosité inutile. En utilisant le chef d'accusation le plus facile à démontrer, on risque également de faire preuve d'iniquité étant donné que des fautes relativement mineures sont assorties de sanctions disproportionnées. Dans cette affaire, non seulement les accusations de terrorisme n'ont-elles pas pu être prouvées, mais le nom du défenseur est indiqué dans le rapport alors que le GAFI a pour règle de ne rendre publiques que des versions expurgées après plusieurs lectures. Dans quelle mesure la lutte contre le financement du terrorisme peut-elle être « efficace » si des ressources considérables servent à s'attaquer à une entité dont on avait établi plusieurs années auparavant l'absence de lien avec le terrorisme? Nous avons constaté que le problème que pose le régime de réglementation américain réside

moins dans le fait que les expéditeurs de fonds ne comprennent pas leurs obligations que dans l'obligation de fixer des obligations qui soient réalistes, cohérentes et conformes aux objectifs de la politique publique.

Cette affaire nous amène à nous demander dans quelle mesure la « stratégie à la Al Capone », ce recours au chef d'accusation le plus facile à prouver, doit être maintenue. Il est raisonnable d'appliquer de telles tactiques lorsque nous savons que nous avons la bonne cible. Les détails cités dans le présent document servent à montrer qu'il n'existait aucun fondement réel pour les mesures prises dans l'affaire al-Barakaat. Le lien avec le terrorisme n'a pas été étayé même dans des conditions optimales : ressources considérables, enquêtes internationales, disponibilité des documents, abondance des documents examinés, coopération sans précédent entre les autorités. Les résultats : des dommages collatéraux et une animosité qui aurait pu être évitée. En utilisant le chef d'accusation le plus facile à prouver, on se rend coupable d'iniquité, des fautes relativement mineures entraînant des sanctions disproportionnées.

Ironie des ironies, les fonds mis à la disposition des auteurs des attentats du 11 septembre ont transigé par des institutions occidentales officielles, mais aucune d'entre elles, ce qui est très sensé, n'a appliqué des mesures négatives. Même si les fonds ne sont jamais passés par le groupe al-Barakaat, nous avons anéanti l'entreprise la plus florissante de Somalie ainsi que le gagne-pain de tous ceux qui travaillaient pour elle<sup>130</sup>. Puis, nous avons proclamé que cette affaire était une réussite. De telles pratiques transmettent des messages et créent des perceptions qui n'aident en rien la lutte contre le terrorisme, et qui nuisent même à la coopération internationale contre les crimes graves<sup>131</sup>.

---

130 Fait intéressant à signaler, des pirates réunissent des fonds pour les seigneurs de la guerre en Somalie, mais la communauté internationale a pris peu de mesures pour corriger le problème. Par exemple, en 2004, il y a eu seulement deux attaques au large des côtes somaliennes contre trente-deux depuis le 15 mars 2005. Habituellement, les pirates détournent le navire, le conduisent dans les eaux somaliennes, hors de la portée légale des navires étrangers, et demandent une forte rançon. La milice locale appuie les pirates et leur fournit soutien et protection. Nous ne savons pas vraiment où sont acheminés les fonds mais, normalement, lorsque la rançon est payée, le navire et son équipage sont libérés (source : ICC International Maritime Bureau, Piracy Reporting Centre). Il est également intéressant de noter que le gouvernement américain a démenti les allégations voulant qu'il ait financé des groupes terroristes en Somalie; voir Sanders, Edmund, « U.S. Role in Somalia Questioned: Government Leaders Charge U.S. with Backing Mogadishu Warlords », *Los Angeles Times*, 2006, 21 mai; Wax, Emily, DeYoung, Karen, « U.S. Secretly Backing Warlords in Somalia », *The Washington Post*, 2006, 17 mai, p. A01.

131 Passas, N., 2006, « Fighting Terror with Error: The Counter-productive Regulation of Informal Value Transfers », *Crime, Law and Social Change*, 45(4-5), p. 315-336.

### **Organismes de bienfaisance et terrorisme : minons-nous nos propres efforts?**

Tous les groupes ethniques ont appuyé une partie ou l'autre dans les conflits qui déchirent leur patrie, de sorte qu'il ne fait aucun doute que des organismes à but non lucratif et des organismes de bienfaisance sont d'éventuels mécanismes de financement du terrorisme que nous devons examiner de près. Comme le faisait remarquer la Charity Commission du Royaume-Uni, les organismes de bienfaisance peuvent aider de plusieurs façons des groupes terroristes :

- réunir des fonds pour financer ces groupes;
- se servir des organismes de bienfaisance pour faire entrer clandestinement des personnes dans un pays;
- utiliser des organismes de bienfaisance ou des écoles soutenues à des fins de recrutement et d'entraînement;
- recourir aux organismes de bienfaisance à des fins de propagande;
- faire appel à des organismes de bienfaisance pour blanchir des capitaux<sup>132</sup>.

I  
Il ne faut donc pas s'étonner, dans le contexte de la lutte contre le financement du terrorisme dans la foulée des attentats du 11 septembre, que des organismes non gouvernementaux et des organismes de bienfaisance se soient trouvés au cœur de la bataille et aient fait l'objet de mesures qui ne semblent pas toujours fondées sur des éléments de preuve solides, et ce, par suite de processus qui peu transparents qui compromettent les droits de la personne ainsi que les travaux indispensables que les organismes de bienfaisance exécutent dans certaines des régions les plus démunies du monde, et qu'on se soit inutilement mis à dos des communautés, ethniques ou autres, qui se préoccupent tout autant de la menace que représente le terrorisme et qui sont vraiment disposées à aider les autorités.

À ce stade, nos connaissances sont à ce point incomplètes que les déclarations officielles des grands organismes gouvernementaux, au Royaume-Uni et au Canada, par exemple, font état de conclusions diamétralement opposées concernant l'étendue du soutien offert

---

<sup>132</sup> Voir Charity Commission du Royaume-Uni, *Operational Guidance, Charities and Terrorism*, OG 96 – 29, août 2007, disponible à l'adresse <http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/ogs/g096.asp>.

aux groupes terroristes par des organismes de bienfaisance. Selon la Charity Commission du Royaume-Uni, la participation des organismes de bienfaisance enregistrés au financement ou au soutien des activités terroristes est heureusement peu commune, mais les liens entre un organisme de bienfaisance et une activité terroriste quels qu'ils soient sont entièrement inacceptables »<sup>133</sup>.

Les organismes canadiens d'application de la loi ont été vigilants en ce qui concerne les organismes de bienfaisance, mais l'ampleur du problème est perçue comme étant passablement plus grande :

La GRC a également mené des enquêtes sur des organismes de bienfaisance canadiens, dont trois se sont vu refuser ce statut en raison de leurs liens avec des activités ou des groupes terroristes. Ces organisations ont plus de difficulté à solliciter des fonds susceptibles de soutenir une activité terroriste. Grâce au travail de la GRC, l'Agence du revenu du Canada a pu effectuer des vérifications judiciaires concernant deux organismes de bienfaisance afin d'examiner leurs liens avec une activité terroriste. Si la GRC ne fait pas le nécessaire pour contrer le financement du terrorisme, le risque pour les Canadiens et leurs alliés sera beaucoup plus élevé. Les terroristes et leurs sympathisants pourraient exploiter les faiblesses des organismes d'application de la loi pour collecter des fonds. Comme nous l'avons indiqué plus haut, un programme a été mis en œuvre pour réduire ce risque. Toute perception d'incapacité pourrait également avoir des répercussions négatives sur l'intégrité économique du système canadien. D'autre part, il est important de noter que le financement du terrorisme provient en majeure partie d'organismes de bienfaisance enregistrés »<sup>134</sup>.

L'ampleur du problème varie de la « participation heureusement peu commune » dont parle la Charity Commission du Royaume-Uni au « financement du terrorisme [qui en] provient en majeure partie » selon la GRC. Il se peut que chaque agence concentre ses efforts sur différents groupes pouvant compter sur différentes sources de financement, mais la composition ethnique des deux pays n'est pas assez différente pour expliquer cette divergence. Ce qu'il faut tirer de tout cela, c'est qu'il nous reste encore beaucoup à apprendre.

---

133 Ibid., paragraphe 3; les italiques ne figuraient pas dans l'original; les caractères gras figuraient dans l'original.

134 Voir RMR 2005-2006, Gendarmerie royale du Canada, Section II – Analyse du rendement selon les résultats et les priorités stratégiques, disponible à l'adresse [http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/RCMP-GRC/rcmp-grc02\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/RCMP-GRC/rcmp-grc02_f.asp).

Si chaque groupe de la diaspora a soutenu l'une ou l'autre partie dans un conflit national (p. ex., Irlandais, Arméniens, Tamouls, Cachemiriens, Musulmans, Juifs, Tchétchènes, Kurdes, Grecs, Palestiniens, Basques, Cubains, Sud-africains, Sikhs, etc.) et démontré l'évidente nécessité d'assurer une surveillance, la principale question que nous devons nous poser est la suivante : avons-nous atteint un juste équilibre? Malheureusement, les débats houleux et les controverses ne manquent pas à ce sujet.

L'affaire de la Sewa International constitue un exemple de publicité négative et d'accusations non fondées. Dans un rapport publié en 2004, Awaas-South Asia Watch a prétendu que Sewa International avait financé le Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS, organisation nationale de bénévoles), un groupe indien accusé d'actes extrémistes. On y prétendait que des fonds avaient été réunis dans le cadre d'une demande d'aide lancée par l'État du Gujarat aux fins des secours après des catastrophes naturelles, de la reconstruction de villages et de travaux connexes, mais qu'ils avaient été détournés vers le RSS. Après avoir mené une enquête sur ces allégations, la Charity Commission du Royaume-Uni a conclu que les fiduciaires avaient pris suffisamment de mesures pour veiller à ce que les fonds soient appliqués aux fins indiquées dans la demande d'aide. En janvier 2004, la Sewa International (UK) a organisé une visite de l'État du Gujarat pour qu'une délégation de 30 personnes représentant les principaux donateurs puisse voir les résultats des projets de remise en état. Dans le rapport qu'ils ont produit, les délégués se sont dits convaincus que les fonds avaient été utilisés aux fins indiquées dans la demande d'aide de l'État du Gujarat. La Charity Commission n'a jamais reçu d'états financiers officiels vérifiés et le gouvernement indien a refusé sa demande de visas pour se rendre en Inde aux fins d'une visite d'inspection. L'enquête a abouti à une version plus nuancée de la réalité, de sorte que la Sewa a été autorisée à poursuivre ses activités au Royaume-Uni.

L'affaire de la Holy Land Foundation (HLF), le plus grand organisme de bienfaisance musulman aux États-Unis avant qu'il ne soit obligé de cesser ses activités pour avoir prétendument soutenu le Hamas, est également très controversé. Les allégations ne visaient pas des contributions directes, mais plutôt la distribution de fonds par la HLF à des comités de zakât qui ont soutenu le Hamas et sa campagne de violence (p. ex., soutien des martyres et des familles de détenus). La défense a prétendu que, même si selon les chefs d'accusation, des fonds avaient été transmis à des organisations « contrôlées par » le Hamas ou « agissant en son nom »,

aucune de ces organisations n'avaient jamais été inscrites sur la liste des entités incriminées et que d'autres intervenants à but non lucratif avaient été autorisés à s'associer à ces organisations, y compris la US Agency for International Development. Après de nombreuses années d'enquêtes et un long procès, un verdict de non-culpabilité a été rendu concernant certains des chefs d'accusation, le jury n'ayant pu se prononcer pour les autres. Il convient de signaler que la HLF n'était pas la seule organisation touchée par ce processus; elle figurait sur une liste assez longue de « complices non inculpés » qui a été publiée et affichée sur Internet.

Dans le cadre de deux autres affaires couvertes dans les médias l'an dernier, les autorités américaines ont saisi un montant de 17 870 \$ que le syndicat suédois LO-TCO avait versé au titre d'un projet éducatif au Libéria en mars 2006, de même que les recettes de deux transactions mettant en cause la Norwegian Church Aid (NCA) qui avaient totalisé environ 70 000 \$ pour 2003 et 2004. Le LO-TCO a déclaré que les fonds bloqués avaient été remis à la banque libérienne prévue après environ deux mois, mais seulement après que la banque suédoise eut répondu du syndicat en tant qu'organisation non gouvernementale internationale. Dans l'affaire de la Norwegian Church Aid (NCA), la première saisie a eu lieu en 2003, après quoi les fonds ont été dégagés deux ans plus tard. Le directeur financier de la NCA a fait savoir que la seconde [qui mettait en cause une succursale du YMCA en Birmanie] a été faite en 2004. Le bureau de contrôle des biens étrangers a reçu les documents exigés par télécopieur et sous forme de fichier PDF, mais ne lui a, pour l'heure, donné aucune nouvelle. C'est en janvier 2007 qu'il a envoyé son dernier rappel »<sup>135</sup>.

La plupart des membres du secteur des organismes à but non lucratif estiment que les lignes directrices « volontaires » sur la lutte contre le financement du terrorisme émises par le département du Trésor américain en 2002 ne sont ni réalistes ni pratiques, et qu'elles sont coûteuses<sup>136</sup>. En effet, elles dissuadent les activités de bienfaisance internationales à une époque où celles-ci sont devenues extrêmement nécessaires, comme on l'a vu lors des récents tsunamis et tremblements de terre. Par ailleurs, des lignes directrices s'appliquant à l'ensemble des organismes de

135 Collin, C., 2007, « Legitimate Charities Snared in Terror Net », *The Washington Times*, 22 septembre, à l'adresse <http://washingtontimes.com/article/20070922/FOREIGN/109220032/109221003>.

136 Voir Guinane, Kay, « Safeguarding Charity in the War on Terror; Anti-Terrorism Financing Measures & Nonprofits », rapport du OMB Watch, octobre 2005; Guinane, Kay, « The USA Patriot Act and Its Impact on Nonprofit Organizations », rapport du OMB Watch, disponible à l'adresse [www.ombwatch.org/article/articleview/1803/1/\(category\\_id\)](http://www.ombwatch.org/article/articleview/1803/1/(category_id)).

bienfaisance ne donneraient pas les résultats attendus en raison de la diversité des organisations et des cadres dans lesquels elles offrent leurs services.

Des travaux de moindre envergure ont de fait été exécutés à ce chapitre, mais les critiques signalent que pas un seul organisme de bienfaisance aux États-Unis n'a été reconnu coupable d'accusations de terrorisme au cours des six dernières années<sup>137</sup>, alors que les actifs ont été bloqués et que les opérations ont été démantelées ou interrompues partout dans le monde<sup>138</sup>.

Ce qui pose problème en définitive, c'est que les objectifs de contrôle de la criminalité et de lutte contre le terrorisme sont également minés : des mesures et les pratiques généralement perçues comme étant injustifiées, arbitraires et discriminatoires ont contribué à aliéner un allié précieux, les communautés ethniques, qui connaissent bien les conflits, les cultures, les arguments, les pratiques et les réseaux dont se servent les terroristes pour recruter et mener leurs opérations, et qui s'étaient initialement montrées très coopératives. Le processus est source de frustration tant chez les bénéficiaires que chez les donateurs, ce qui crée un environnement où les opinions sont radicalisées, où l'on ferme les yeux sur des gestes extrêmes au point que les militants peuvent plus facilement recruter des partisans et des agents. Les revendications et la pauvreté alimentant le terrorisme s'en trouvent alors exacerbées. Les populations vulnérabilisées et les environnements politiquement instables sont négligés ou abandonnés, et dans certains cas, ils reçoivent les secours et les services essentiels à leur survie ou à leurs besoins fondamentaux de la part des mêmes radicaux que les politiques antiterroristes cherchent à éliminer. Il en résulte un cercle vicieux de loyauté et d'engagement qui contribue au militantisme

137 Au début de 2008, un verdict de culpabilité a été rendu dans une affaire fiscale dans le cadre de laquelle un organisme de bienfaisance du Massachusetts a omis de déclarer au fisc qu'il avait défendu le jihad et soutenu des militants islamiques à l'étranger. L'affaire ne comportait pas d'accusations de terrorisme; voir *US v. Muntasser et al.*

138 Outre le vaste exposé sur l'affaire al-Barakaat, la Commission du 11 septembre s'est également intéressée aux mesures prises contre certains organismes de bienfaisance (voir la monographie de personnel sur le financement du terrorisme). Il est également instructif de consulter le site de la Charity Commission du Royaume-Uni, qui y affiche le résultat de ses enquêtes. Dans l'affaire du Palestinian Relief and Development Fund (Interpal) – un organisme dont le nom a été inscrit par décret du président américain sur la liste des organisations incriminées dans le terrorisme mondial (Specially Designated Global Terrorist) pour avoir prétendument soutenu des activités politiques ou militantes violentes du Hamas, la Commission a déclaré que les autorités américaines n'avaient pu fournir de preuve pour étayer les allégations faites contre Interpal dans le délai convenu. Les comptes de banques d'Interpal ont donc par la suite été débloqués, et on a mis un terme à l'enquête en septembre 2003 (<http://www.charity-commission.gov.uk/investigations/inquiryreports/interpal.asp>).



et à la radicalisation. Le recrutement des informateurs par les services de police s'en trouve plus difficile, plus risqué et plus coûteux.

L'application de la loi et la coopération internationale sont également entravées par les demandes trop zélées et trop prématurées d'aide, qui donnent lieu à la désignation d'organisations et de personnes en tant que suspects de terrorisme, au gel des actifs, à des arrestations et à des enquêtes. Comme nous l'avons vu dans l'affaire al-Barakaat, lorsqu'il est prouvé que ces demandes sont sans fondement et erronées, les contreparties à l'étranger se sentent exposées et hésitent à prêter main forte à l'avenir. Les choses se compliquent encore plus lorsque des erreurs sont constatées, mais non reconnues, et que des correctifs qui permettraient de réparer certains des dommages subis par des innocents ne sont pas apportés <sup>139</sup>. Nous nous retrouvons donc inutilement dans une situation où tous y perdent.

### **Interventions réglementaires**

Les interventions en cas de financement du terrorisme se sont essentiellement fondées sur des réflexions et des politiques élaborées relativement au blanchiment de capitaux. Vu le caractère urgent de la situation et la nécessité d'intervenir rapidement et de rassurer le grand public, on comprend que les décideurs se soient inspirés des moyens et des expériences qui semblaient se rapporter au problème. Comme nous l'avons déjà souligné, les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux faisaient l'objet d'un examen critique et étaient sur le point d'être assouplies mais, compte tenu des circonstances, il a fallu mobiliser tout ce qui se rapportait au contrôle des fonds criminels. Le grand public et le secteur privé ont affiché peu de résistance à ces mesures parce que tous voulaient paraître patriotiques et altruistes.

De telles mesures présentaient également l'avantage de quantifier les gestes posés et le succès obtenu : il devenait alors possible de citer le nombre des présumés terroristes incriminés et des comptes fermés, les montants ou les actifs bloqués, le nombre croissant de pays emboîtant le pas, etc.

On serait en droit de s'attendre à ce qu'une attention plus grande soit accordée aux similitudes et aux divergences entre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du militantisme, de sorte

---

<sup>139</sup> Le traitement malhabile de l'affaire al-Barakaat, nous l'avons vu, prouve bien ce point.

qu'il soit possible d'assurer l'efficacité et un ciblage adéquat des mesures. L'accumulation des renseignements et des connaissances sur les menaces et les groupes terroristes a jeté une lumière plus vive sur le problème et les défis. Il est tentant de poursuivre de tels contrôles financiers, parce qu'ils peuvent avoir une certaine utilité sur le plan politique. Face à l'inefficacité démontrée du système, les tautologies ne manquent pas. Si les attentats terroristes sont moins nombreux, preuve que nos mesures portent fruit, rien ne motive un changement d'approche. Si le nombre d'attentats augmente, nous devons renforcer davantage nos contrôles financiers.

Or, les contrôles financiers demeurent essentiellement axés sur l'offre, ce qui rappelle les interdictions visant les drogues illicites. Mais comme pour les drogues illicites, le succès des contrôles axés sur l'offre exige qu'ils soient complétés par des approches axées sur la demande.

De plus, certaines des hypothèses qui sous-tendent les contrôles financiers en vigueur pourraient ne pas être exactes. La première veut que l'« économie terroriste » mondiale soit très vaste et dispose de nombreux éléments d'actif pouvant être bloqués et saisis. Une telle hypothèse, comme nous l'avons vu, peut être erronée dans le cas des groupes meurtriers minuscules et indépendants qui agissent avec leurs propres moyens et capacités. Tous les groupes ne sont pas en mesure de réunir de vastes sommes d'argent pour mener leurs opérations, et n'ont pas tous non plus besoin de telles sommes.

Une autre hypothèse implicite veut que les ressources mises à la disposition des groupes terroristes ou consacrées à des activités terroristes soient restreintes. Affirmer que « l'encaisse d'al-Qaïda a été réduite des deux tiers »<sup>140</sup> revient à dire que nous savons parfaitement de combien dispose un groupe dont les dirigeants échappent encore à toutes les autorités gouvernementales. Pareilles affirmations supposent aussi qu'aucun autre mécanisme de collecte de fonds n'a pu être trouvé, comme les crimes ordinaires motivés par l'appât du gain qui sont commis par les membres et les sympathisants.

Nous avons déjà vu bien clairement qu'une somme minimale peut suffire à planifier des opérations terroristes à grandes répercussions. Donc, il est trompeur de prétendre que l'argent est le « moteur » du terrorisme, et cela va à l'encontre même des objectifs antiterroristes. En accordant une attention trop grande aux contrôles financiers, nous pouvons donner

<sup>140</sup> Bowers, F, 2003, « Headway on the Al Qaeda money trail », *The Christian Science Monitor* (10 octobre), disponible à l'adresse <http://www.csmonitor.com/2003/1010/p02s02-usfp.html>.

l'impression, à tort, qu'en tarissant cette source, nous mettons un terme au terrorisme. L'antiterrorisme axé sur l'offre est voué à l'échec. Il peut donner de bons résultats dans le cas de particuliers ou de groupes isolés et marginaux, sans disciples et sans sympathisants dans le grand public. Il suffit alors pour régler le problème de recenser ces particuliers et ces groupes et de les anéantir. En se berçant de telles illusions concernant al-Qaïda ou d'autres groupes dont les causes (pour ne pas parler des méthodes) suscitent un certain soutien populaire, on détourne l'attention et les ressources disponibles des efforts qui permettraient de corriger les causes mêmes du problème et d'élaborer des stratégies de désescalade à long terme.

Tant que persisteront les sujets de revendication, des fonds pourront toujours être trouvés ou mis à la disposition de ceux qui sont disposés à user de violence. Nous avons vu dans quelle mesure les méthodes de collecte sont étendues et accessibles dans différents contextes. Il est primordial de garder en tête le contexte historique, socioéconomique, culturel et politique, car il contribue au premier titre à élaborer des politiques plus efficaces.

### **Objectifs et risques des politiques de lutte contre le financement du terrorisme**

Les contrôles financiers du terrorisme sont critiqués par ceux qui les jugent inutiles, tandis qu'ils suscitent des attentes élevées chez d'autres. Or, c'est au milieu que se situe la vérité. Il est à la fois utile et nécessaire de cibler les finances des terroristes. Premièrement, la lutte contre le financement du terrorisme peut assurément réduire les éventuels effets négatifs des attentats. Deuxièmement, elle sert à surveiller les activités militantes de sorte que des mesures préventives puissent être prises : on ne saurait surestimer l'importance d'une fonction de recherche de renseignements dans un domaine où aucune marge d'erreur n'est acceptable. Troisièmement, la lutte contre le financement du terrorisme facilite la reconstitution des événements et la découverte des complices contre lesquels des poursuites peuvent être intentées. Enfin, le simple fait de savoir que des opérations financières sont scrutées à la loupe peut contraindre les extrémistes à faire des changements tactiques et à communiquer, ce qui augmente les possibilités de recherche et de surveillance de renseignements.

Au niveau opérationnel, les principaux objectifs de la lutte contre le financement du terrorisme sont l'accroissement de la transparence (p. ex., à l'égard des exploitants et des clients) et de la traçabilité des opérations, la dissuasion et la prévention de l'utilisation abusive des systèmes financiers, la prévention du financement du terrorisme (p. ex., la saisie des actifs) et la surveillance des militants.

Des mesures mal pensées ou inadéquates risquent :

- de faire basculer les réseaux et les opérations dans la clandestinité, ce qui fait perdre la possibilité de surveiller, de prévenir, de parfaire la compréhension et de concevoir des stratégies à long terme;
- de causer des dommages collatéraux et des perturbations économiques inutiles;
- d'aliéner les groupes ethniques<sup>141</sup>;
- de miner notre propre légitimité;
- d'induire une conformité superficielle (sur papier) par les différents pays ou agences, ce qui débouche sur l'inefficacité du régime international de lutte contre le financement du terrorisme (en d'autres termes, les règles et les lois peuvent être en vigueur, mais elles ne sont pas d'une grande utilité si elles ne sont pas appliquées);
- de négliger les problèmes plus graves (concernant la vulnérabilité financière associée au terrorisme ou d'autres crimes graves);
- de produire d'autres sujets de revendication et de fournir un fondement plus fertile pour le recrutement de nouveaux militants. De plus, si l'on néglige d'aborder les causes premières du terrorisme, les problèmes de la communauté internationale ne disparaîtront pas, malgré les réussites apparentes : autrement dit, même si des particuliers ou des groupes incriminés sont arrêtés ou tués au combat, d'autres groupes, ou des formes de radicalisme laïque, prendront la place.

### **Analyses coûts-avantages?**

Personne n'a jamais calculé le coût précis de la « lutte au terrorisme » à l'échelle internationale, y compris les mesures prises contre l'extrémisme

---

<sup>141</sup> Et ce ne serait pas la première fois : voir Ramraj, V.V., 2006, « Counter-Terrorism Policy and Minority Alienation: Some Lessons from Northern Ireland », *Singapore Journal of Legal Studies*, p. 385-404.

islamiste ainsi que contre d'autres groupes religieux ou laïques. De nouvelles règles, lois et procédures ont augmenté le rôle et les responsabilités du secteur privé, ce qui soulève des questions relatives à la transparence et à la reddition de comptes, mais aussi au coût monétaire. La conformité au « tsunami réglementaire » que représentent les conventions, règles et recommandations internationales et régionales adoptées ces dernières années constitue un défi de taille pour les gouvernements et les entreprises privées du monde entier. Au-delà des difficultés de mise en œuvre et d'application, la conformité coûte cher aux entreprises privées, bien que des chiffres exacts ne puissent pas être obtenus (de un, les entreprises regroupent plusieurs types de dépenses et, de deux, elles sont peu enclines à rendre cette information publique). Les analyses coûts-avantages sont fréquentes dans bon nombre de secteurs de la politique publique, mais aucun exercice du genre n'a été consacré aux contrôles financiers du terrorisme. Les coûts ne sont pas simplement financiers. La concurrence, le développement, les droits de la personne et la justice peuvent également être touchés par des mesures peu judicieuses. La légitimité et les objectifs de la lutte contre le terrorisme et la criminalité sont également minés par certaines mesures, et lorsque les éléments vulnérables les plus graves ne sont pas pris en compte. La trop grande importance accordée à l'expédition de fonds et à la surveillance des opérations commerciales illustre bien ce point.

### **Accordons-nous trop ou trop peu d'attention à certains domaines?**

Le hawala et les réseaux ethniques traditionnels du genre qui permettent le transfert informel de fonds partout dans le monde sont passés au premier plan de l'attention politique parce que l'on craint qu'ils ne constituent un des principaux instruments financiers utilisés par al-Qaïda. La réglementation de l'expédition de fonds illustre bien le problème que pose la prise de mesures fondées sur des connaissances imparfaites, les hypothèses que les approches occidentales en matière de contrôle peuvent être appliquées avec succès aux réseaux traditionnels et informels, et l'absence d'un vaste consensus sur la nécessité et la pertinence de règles particulières pour une industrie donnée.

### **Contrôles financiers et expédition de fonds**

Comme nous l'avons montré sans détour, certaines initiatives de lutte contre le financement du terrorisme à l'échelle internationale n'ont pas obtenu les effets escomptés. Tel est notamment le cas des sanctions des

Nations Unies contre les Taliban et al-Qaïda, qui n'ont eu aucun effet sur les disciples de ben Laden<sup>142</sup>. Les neuf recommandations spéciales du GAFI concernant le financement du terrorisme n'auraient attiré l'attention sur aucune des opérations des pirates de l'air même si elles avaient été intégralement instaurées avant les attentats de 2001. Les listes des entités soupçonnées d'être incriminées dans le soutien d'organisations terroristes qu'ont dressées les Nations Unies, l'Union européenne et divers pays sont devenues si longues et contiennent tellement de noms ordinaires qu'elles se révèlent peu utiles, nuisent au processus d'application régulière de la loi<sup>143</sup> et sont difficiles à faire observer.

Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux sont devenues des outils du contrôle du financement du terrorisme, même si leur efficacité au chapitre du blanchiment du produit de crimes graves, comme le trafic de stupéfiants, était de plus en plus mise en doute. Les sommes en cause dans les cas du terrorisme sont infimes comparativement à celles produites par des crimes graves.

Les systèmes informels de transfert de fonds et les hawalas ont été clairement désignés dès le début comme une cible essentielle des politiques contre al-Qaïda. Bien que ces réseaux aient toujours comblé les besoins d'expédition de fonds légitimes de millions d'immigrants, ils ont également su résister aux contrôles dans le monde entier. Les gouvernements ont adopté des moyens différents pour traiter ces

142 Équipe de surveillance des Nations Unies, 2005, deuxième rapport de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions constituée conformément à la résolution 1526 (2004) concernant al-Qaïda et les Taliban et les particuliers et entités qui y sont associés, New York, Conseil de sécurité des Nations Unies.

143 Voir, par exemple, l'opinion de l'avocat général dans l'affaire *Kadi v. Council*, Case C-402/05 P, 16 janvier 2008, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>, qui devrait avoir des retombées sur le régime et le processus d'inscription aux listes non seulement dans l'Union européenne mais fort probablement aux Nations Unies également. Dans son rapport d'août 2006, Martin Scheinin, rapporteur spécial de la promotion et de la protection des droits de la personne et des libertés fondamentales lors de la prise de mesures de lutte contre le terrorisme, a traité de l'inscription de particuliers et d'entités sur des listes de terroristes (voir A/61/267, paragraphes 30-41). Il a reconnu que « la nécessité des mesures préventives est un élément important de la lutte contre le terrorisme », et fait valoir que certains droits fondamentaux devaient être respectés : a) il faut utiliser des définitions précises en vue des inscriptions sur les listes; b) il faut procéder à des examens après des délais raisonnables, comme aux six ou douze mois, pour veiller à ce que les sanctions demeurent temporaires et préventives plutôt que permanentes et semblables à un châtement criminel; c) il faut utiliser certaines garanties procédurales concernant ceux qui sont inscrits sur les listes, ce qui comprend un avis en bonne et due forme, le droit à un examen judiciaire (au niveau national ou international), le droit de recours en cas d'inscription par erreur sur la liste et le droit à des exemptions pour raisons humanitaires.

systèmes<sup>144</sup>. Une telle diversité n'est pas propice à la coopération internationale et pousse les exploitants informels vers la clandestinité.

Même à l'échelle nationale, les politiques ne sont pas coordonnées et sont même irréalistes. Le régime américain, par exemple, a miné ses propres objectifs déclarés<sup>145</sup>. Au niveau fédéral, les règles régissant les entreprises de transfert de fonds (ETF)<sup>146</sup> prévoient notamment des fonctions d'enregistrement, de connaissance des clients, de tenue de dossiers et de production de rapports.

Au niveau des États, la plupart des administrations exigent des ETF qu'elles obtiennent des licences. Le cadre réglementaire y prend la forme d'un ramassis de dispositions peu pratiques. Le manque de coordination entre les États ainsi qu'entre les autorités des États et les autorités fédérales a été source de confusion, de manque de connaissance et de compréhension des exigences particulières. Les exigences de bon nombre d'États ont été conçues principalement pour des institutions officielles d'une certaine taille, mais elles s'appliquent tout autant à de petits expéditeurs de fonds ethniques et informels. Les opérations entre les États doivent se conformer aux exigences de tous les États visés. Comme le montre le tableau suivant, les cautionnements, la capitalisation et d'autres frais imposent aux petites entreprises et aux magasins du coin desservant des communautés ethniques des coûts qu'ils ne peuvent supporter.

---

144 Les normes de connaissance des clients, de tenue de registres et de production de rapports sont très asymétriques. Certains pays criminalisent toutes les opérations informelles d'expédition de fonds, tandis que d'autres les mettent hors la loi. De nombreux pays les assujettissent à des règles d'enregistrement ou d'obtention de licence, tandis que d'autres ne les réglementent tout simplement pas.

145 La présente analyse s'inspire en large part de Passas, N., 2006, « Fighting Terror with Error: The Counter-productive Regulation of Informal Value Transfers », *Crime, Law and Social Change*, 45(4-5), p. 315-336.

146 Les ETF comprennent les entreprises de transfert d'argent, les entreprises d'encaissement de chèques, les émetteurs de chèques de voyage, de mandats et de valeurs stockées, les vendeurs ou racheteurs de chèques de voyage, de mandats et de valeurs stockées, les courtiers en devises et les cambistes. Des données mises à jour périodiquement sont disponibles à l'adresse <http://www.msb.gov/>.

État	Avoir net	Cautionnement	Droits
Californie	Au moins 500 000 \$	Établi par le commissaire	5 000 \$ plus 50 \$ par agent
Floride	Au moins 100 000 \$ plus 50 000 \$ par emplacement en Floride à concurrence de 500 000 \$	Établi par une règle de la commission – maximum de 250 000 \$ – jusqu'à 500 000 \$	Demande 500 \$ + 50 \$ par agent; renouvellement 1 000 \$ à 20 000 \$
New Jersey	(1) Au moins 100 000 \$ + 25 000 \$ par agent au New Jersey à concurrence de 1 000 000 \$.  (2) De 50 000 \$ à 400 000 \$ dans le cas d'un expéditeur de fonds étranger	(1) De 100 000 \$ à 1 000 000 \$  (2) Expéditeurs de fonds étrangers : de 25 000 \$ à 100 000 \$ – le commissaire peut exiger jusqu'à 900 000 \$	Demande 1 000 \$  Licence : 4 000 \$  Droits bisannuels de 25 \$ à 5 000 \$
New York	Investissements correspondant aux paiements en circulation	Au moins 500 000 \$	Droits annuels de 500 \$ + 1 000 \$ pour les enquêtes
Illinois	De 35 000 \$ à 500 000 \$ selon le nombre d'emplacements	De 100 000 \$ à 2 000 000 \$	Demande 100 \$  Licence 100 \$  10 \$ par licence – renouvellement  100 \$ – 10 \$ par licence
Pennsylvanie	500 000 \$	1 000 000 \$	Demande 1 000 \$, renouvellement 300 \$
Texas	25 000 \$ par emplacement à concurrence de 1 000 000 \$	De 300 000 \$ à 400 000 \$	Demande, licence, enquête et renouvellement  [500 \$ licence + 2 500 \$ enquête]

Tableau 1. Source : N. Passas, 2006, « Fighting Terror with Error: The Counter-productive Regulation of Informal Value Transfers », dans *Crime, Law and Social Change*.



De plus, le défaut de se conformer à une exigence d'un État concernant l'obtention d'une licence constitue une infraction à une loi fédérale même si le défenseur n'en est pas au courant. Par conséquent, l'environnement réglementaire est extrêmement sévère pour les petites et les nouvelles ETF. Les entreprises qui ont réussi à obtenir la capitalisation nécessaire et à respecter ces obligations n'ont pas toutes été autorisées à exploiter ce genre d'activité.

Dans la foulée d'un avis de l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC) et de certaines pratiques d'examineurs de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), les banques ont été avisées que les ETF présentaient des risques élevés d'être utilisées pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Nombre d'entre elles ont donc décidé de fermer les comptes de centaines d'exploitants légitimes partout aux États-Unis, ou de ne pas en ouvrir. Malgré les efforts déployés par le FinCEN, l'OCC, la FDIC et d'autres agences face aux préoccupations des banques, notamment la publication d'une déclaration conjointe indiquant explicitement que les banques n'ont pas à surveiller d'autres institutions financières, le problème demeure entier en 2006.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le hawala n'a pas été utilisé pour les opérations du 11 septembre ni pour celles d'al-Qaïda en Amérique du Nord ou en Europe. Il ne fait aucun doute qu'al-Qaïda et d'autres groupes s'en sont servis dans d'autres pays. Bien qu'il soit certes possible que de tels mécanismes soient utilisés pour financer le terrorisme (tout comme il est possible qu'ils le soient dans le secteur formel), les éléments de preuve et les analyses font ressortir d'autres secteurs qui devraient être considérés comme plus prioritaires, ce qui comprend la transparence des échanges commerciaux.

### **Lutte contre le financement du terrorisme et commerce**

Le secteur des entreprises d'importation et d'exportation figure parmi les secteurs très prioritaires. Tandis qu'on s'attarde aux expéditeurs de fonds informels et aux contrôles financiers généraux, on néglige la transparence des échanges commerciaux.

À l'heure actuelle, on constate de graves écarts dans la manière dont les autorités gouvernementales traitent les opérations commerciales. Un examen d'usage des formulaires remis aux agences douanières révèle que la documentation est incomplète, erronée ou carrément illégale. Les

possibilités d'améliorer les mesures d'application de la loi et de tenter de rendre les opérations exactes et transparentes sont très nombreuses. Des erreurs et des fausses déclarations concernant le pays d'origine, le consignataire final, les contreparties et les valeurs abondent et révèlent d'importantes possibilités d'actes répréhensibles, dont le financement du terrorisme. Dans d'autres cas, les pratiques de détournement des échanges et de mauvaise facturation ne sont pas faciles à déceler parce que les documents connexes ne sont pas forgés ou faux, bien que leur contenu soit erroné. Des valeurs très élevées peuvent passer littéralement sous le nez de l'inspecteur le plus minutieux. Seuls des renseignements privilégiés ou des contrôles et enquêtes approfondis permettent de détecter de telles infractions, mais de telles mesures ne sont pas toujours prévues dans les opérations ordinaires<sup>147</sup>.

Une vulnérabilité de ce genre a été constatée dans le commerce des pierres et des métaux précieux, des produits électroniques, des médicaments, des cosmétiques, des textiles, des denrées alimentaires, des produits du tabac, des pièces d'automobiles ou de bicyclettes, etc. Bref, pour l'heure, le commerce n'est pas transparent et constitue une grave menace pour tous les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et d'autres crimes financiers.

Puisque, à l'heure actuelle, les opérations financières et commerciales ne sont soumises à aucune mesure conjointe de surveillance et de rapprochement, des irrégularités, des opérations suspectes et des cas patents d'utilisation abusive peuvent passer inaperçus. Les travaux de recherche ont démontré que des irrégularités dont la valeur peut atteindre les milliards de dollars américains ne sont ni décelées, ni visées par une enquête<sup>148</sup>. Vu les grands volumes d'échanges effectués chaque jour, le risque de financer des crimes graves s'étend aussi à des activités qui ne sont pas strictement liées à des formes plus coûteuses de terrorisme ou à la prolifération d'armes de destruction massive.

---

<sup>147</sup> En raison de la perturbation commerciale et financière qui s'ensuivrait.

<sup>148</sup> Naim, M., 2005, *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*, New York, Doubleday; Passas, N., 2006, *Terrorist Finance and the Nexus with Transnational Organized Crime: Commodities Trade*, Washington D.C., rapport soumis au National Institute of Justice (NIJ); Passas, N., 2006, « Setting Global CFT Standards: A Critique and Suggestions », *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), p. 281-292; Passas, N. et Jones, K., 2006, « The Trade in Commodities and Terrorist Financing: Focus on Diamonds », *European Journal of Criminal Policy and Research*, 12 (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1007/s10610-006-9006-3>), p. 1-33; Passas, N. et Jones, K., 2007, « The regulation of Non-Vessel-Operating Common Carriers (NVOCC) and Customs Brokers: Loopholes Big Enough to Fit Container Ships », *Journal of Financial Crime*, 14(1), p. 84-93, disponible à l'adresse <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1585488>.

## Incidence sur les politiques

Dans la foulée des événements du 11 septembre, des mesures de portée nationale et internationale ont été instaurées pour tenter de contrôler le financement du terrorisme : identification des partisans et des sources de financement, suivi des fonds et arrêt des flux, gel et saisie d'actifs. La Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme a été ratifiée et est entrée en vigueur en peu de temps, et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>149</sup> ont débouché sur des rapports d'étape nationaux sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Le GAFI a ajouté sans tarder neuf recommandations spéciales sur le financement du terrorisme aux quarante qu'il avait déjà formulées concernant le blanchiment de capitaux. Les pratiques d'analyse et d'évaluation de la Banque mondiale et du FMI s'appliquent notamment au financement du terrorisme. Des organisations internationales comme les Nations Unies et l'Union européenne, de même que plusieurs pays, tiennent des listes de personnes soupçonnées d'être des terroristes et des sympathisants, lesquelles ne cessent de s'allonger. Bon nombre de gouvernements ont adopté des lois et émis des décrets exécutifs ciblant des actifs soupçonnés d'appartenir à des organisations terroristes incriminées ou de les soutenir.

Il est vital de contrôler le financement du terrorisme et, à ce chapitre, les fonctions de surveillance, de recherche de renseignements et de prévention que les mesures de contrôle permettent d'exécuter ou facilitent revêtent une importance toute particulière. Les mécanismes instaurés pour lutter contre le blanchiment de capitaux ont été renforcés et d'autres y ont été ajoutés, ce qui permet de suivre certaines opérations et activités dans une perspective d'application de la loi.

Cependant, toute proportion gardée, lorsque l'on accorde une trop grande importance aux mesures d'antiterrorisme axées sur l'offre, on se trouve à négliger les approches axées sur la demande (p. ex., ce qui alimente le militantisme et la volonté d'un si grand nombre d'individus à participer à des actes extrêmes ou à se suicider pour une cause). Ainsi, des stratégies socioéconomiques et politiques à long terme ne viennent pas suffisamment compléter les approches militaires et d'application

---

<sup>149</sup> Voir la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui applique des sanctions financières aux Taliban en Afghanistan et porte la création d'un comité chargé de surveiller et de faire respecter ces sanctions. Après le 11 septembre, la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies a établi des procédures d'élaboration des mesures de lutte contre le financement du terrorisme.

de la loi à court terme. Les connaissances imparfaites et les intérêts en place n'ont jamais été remis en question du point de vue de la qualité, de l'objectivité et l'exactitude analytique, ce qui a aggravé le problème et créé un sagesse populaire trompeuse fondée sur des éléments qui sont devenus des faits à force d'être répétés.

Nonobstant les exemples de succès<sup>150</sup>, l'arsenal de la lutte contre le financement du terrorisme a été composé et appliqué trop rapidement et s'est révélé, à certains égards, inutilement coûteux, inefficace, injuste, voire contreproductif. De plus, bon nombre des fonctions de contrôle ont été imparties de facto au secteur privé, sans conseils adéquats au préalable et sans obligation de rendre des comptes.

En général, de nouveaux contrôles ont été instaurés pour que les autorités gouvernementales puissent repérer la provenance et la destination des fonds et actifs, des groupes de travail ont été formés pour mener des enquêtes sur le financement du terrorisme et tenter des poursuites, la coopération internationale entre les pays et agences a été encouragée, de nouvelles lois ont criminalisé le financement du terrorisme, des exigences liées à la connaissance des clients et à la déclaration d'activités suspectes ont favorisé une plus grande transparence financière, et des politiques de publication des noms des incriminés ont tenté de forcer l'observation des règles.

À l'occasion, le succès de ces contrôles a été mesuré par les sommes d'argent et le nombre de comptes de banque qui ont été bloqués, ou par le nombre de déclarations d'activités suspectes que des institutions financières ont produites<sup>151</sup>. Dans d'autres cas, le nombre de poursuites contre des expéditeurs de fonds non autorisés et d'installations fermées a servi à mesurer le progrès. Si l'on se fonde sur de tels éléments, on peut estimer que les contrôles exercés sur les institutions financières formelles et non formelles ont porté fruit. Bien qu'il soit difficile de savoir au juste combien d'attentats terroristes ont de fait été contrecarrés grâce à ces mesures, il se peut que les sommes qui auraient été utilisées pour soutenir les infrastructures ou les opérations militantes aient été éliminées.

---

150 Voir, par exemple, les opinions formulées dernièrement par un ancien représentant du gouvernement américain dans Jacobson, M., 2008, « Extremism's Deep Pockets: The Growing Challenge of Fighting Terrorist Financing », *The Politic.org*, disponible à l'adresse <http://thepolitic.org/content/view/91/37/>.

151 Voir « UK Minister Calls For Less 'Money Secrecy' To Combat Terrorism, Crime ». London FCO, 15 octobre 2002 [allocution du ministre britannique des Affaires étrangères, Denis MacShane, dans le cadre de la conférence sur le financement du terrorisme, sous le thème « Fighting Financial Crime », tenue à Londres le 15 octobre].

Toutefois, une trop grande dépendance à ces méthodes peut se traduire par une mauvaise utilisation. Comme la Commission du 11 septembre et d'autres l'ont fait valoir, le gel des actifs et l'inscription sur des listes d'incriminés se sont souvent révélés prématurés et ont posé problème. Une très grande part des fonds et des actifs bloqués appartenait à des terroristes et partisans « présumés » ou « soupçonnés ». Dans bien des cas, aucune preuve solide n'étayait les arrestations, le gel des actifs et les déclarations faites par des représentants gouvernementaux, de sorte que des torts sérieux ont été causés à des parties innocentes dans le cadre de procédés qui ne leur accordaient aucune possibilité de contester leur inscription sur les listes d'incriminés et qui ne portaient aucune accusation formelle contre elles.

Qui plus est, certaines mesures ont non seulement échoué par rapport aux objectifs d'accroissement de la transparence, de la traçabilité et de la prévention du financement du terrorisme qui avaient été fixés, mais elles sont allées à l'encontre de ces mêmes objectifs. Plutôt que de favoriser la transparence et la traçabilité des opérations, elles peuvent avoir contraint un plus grand nombre d'acteurs à glisser dans la clandestinité et à recourir à des méthodes obscures de transfert de valeurs que les organismes de contrôle connaissent moins. Plutôt que de cimenter les alliances contre le terrorisme, elles ont amené certaines communautés à se sentir marginalisées ou ostracisées. Plutôt que de favoriser le soutien des organismes non gouvernementaux actifs dans les zones de conflit, et la collaboration avec ces derniers, elles peuvent avoir miné leurs efforts de désescalade et d'aide humanitaire. Plutôt que d'augmenter le nombre d'opérations économiques exécutées par des mécanismes officiellement réglementés et bien surveillés, elles peuvent avoir poussé davantage d'activités économiques dans la clandestinité. Plutôt que d'augmenter les possibilités de recherche de renseignements et de surveillance des groupes suspects, elles peuvent réduire les possibilités de se renseigner sur les groupes terroristes et les attentats prévus. Plutôt que de cibler les efforts sur les risques et les menaces les plus élevés, elles peuvent faire en sorte que les éléments les plus vulnérables soient laissés pour compte. Plutôt que de contribuer à accroître la sécurité, elles peuvent déboucher sur un plus grand nombre de sujets de revendication qui sont propices au recrutement de militants et aux gestes extrêmes.

C'est ici que prend fin le semblant de consensus sur les moyens et les objectifs de la lutte contre le financement du terrorisme et que commence le débat sur les premières priorités et la manière d'y donner suite. Pour

faire progresser ce débat, le présent rapport se termine par un exposé sur l'incidence des politiques qui s'articule autour de trois grandes rubriques : l'élaboration de politiques fondées sur des preuves, le recensement des secteurs à risque élevé et la transparence des échanges commerciaux, et la légitimité.

### **Élaboration de politiques de lutte contre le financement du terrorisme fondées sur des preuves**

Pour être efficaces, les politiques de lutte contre le financement du terrorisme doivent reposer sur de solides preuves et analyses empiriques. Bien que cette affirmation semble couler de source, nous avons constaté que les connaissances imparfaites, alliées aux intérêts en place ou à certaines préoccupations, ont compromis l'atteinte des objectifs prioritaires et les capacités d'intervention au niveau tant national qu'international. Il importe donc d'établir les faits sur une comparaison des risques (p. ex., divers aspects des secteurs formel et informel, des finances et du commerce, des institutions à but lucratif et à but non lucratif, etc.). Une évaluation des menaces de ce type peut être faite en recueillant et en examinant systématiquement et en profondeur tous les éléments de preuve disponibles et tous les arguments politiques, ce qui n'a jamais été fait. Il convient pour cela d'exécuter les tâches décrites ci-après.

### **Établir la nature et l'organisation sociale des groupes extrémistes**

En général, la lutte contre le terrorisme peut sembler une cause noble, mais il n'est pas réaliste de prétendre combattre en même temps tous les groupes qualifiés de « terroristes ». Les terroristes et les extrémistes sont tout simplement trop nombreux dans le monde entier pour que même le pays le plus puissant puisse les affronter tous en même temps. C'est pourquoi il est primordial que chaque gouvernement se concentre sur les risques et les menaces les plus graves en veillant à établir un juste équilibre entre l'urgence de la mesure et l'efficacité de l'action. Nombreux sont ceux qui conviennent qu'al-Qaïda et ses prétendus affiliés posent les risques les plus graves et les plus immédiats<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> La gravité de la menace a subi des fluctuations avec le temps. Par exemple, un rapport secret du FBI divulgué à la presse il y a quelque temps déjà laisse entendre que la capacité de ces groupes de nuire aux États-Unis avait à l'époque été dramatiquement réduite et que, contrairement aux positions officielles, il n'existait aucune cellule dormante au pays (Whitaker et Meo, 2005).

Quoi qu'il en soit, même sur ce point, nous ne pouvons avoir l'entière certitude que nous avons correctement identifié la cible principale, étant donné les divergences d'opinions concernant la nature, l'organisation sociale et la structure d'al-Qaïda. En raison des hypothèses différentes sur ce qu'est al-Qaïda et sur ce que ce groupe est devenu, des approches et méthodes radicalement différentes ont été adoptées<sup>153</sup>. Si nous croyons qu'al-Qaïda est un réseau relativement stable ou qu'il possède certains éléments d'une organisation hiérarchique, nous pourrions alors nous attendre à une circulation plus prévisible d'information et de fonds que pourraient cibler les politiques courantes de lutte contre le financement du terrorisme reposant sur les modèles utilisés dans le cadre des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le trafic de stupéfiants. Fait intéressant à signaler, dans la mesure où de telles politiques ébranlent les tendances organisationnelles et les nœuds de réseau les plus stables d'al-Qaïda, comme ceux qui existaient en Afghanistan sous le règne des Taliban, ces politiques auraient tendance à transformer le groupe en une coalition relâchée de petites cellules qu'une vision commune du monde et de ses ennemis tient ensemble, une conséquence imprévue qui compliquerait encore plus l'identification des membres d'al-Qaïda et les attaques portées contre eux.

D'autres ont prétendu qu'al-Qaïda, loin d'avoir jamais été une telle organisation, serait plutôt une idée ou une vision du monde qui inspire les individus ou les groupes locaux. D'une manière ou d'une autre, il reste qu'à l'heure actuelle, al-Qaïda n'est pas le groupe affluent et rationnellement organisé que la croyance populaire imagine. Ben Laden et ses partisans n'ont pas d'immenses fortunes ou d'actifs énormes auxquels puiser. La quantité de fonds pouvant être contrôlés semble plutôt passablement moins grande, alors que les moyens utilisés pour les réunir sont des plus variés, ce qui comprend des délits ordinaires, et ils sont fonction des conditions locales. Dans cette optique, il est moins nécessaire de recourir aux transferts de fonds transfrontaliers, et les communications entre les différents groupes terroristes ou les renseignements que nous tentons de recueillir en surveillant ces opérations seraient limités.

---

<sup>153</sup> Comparons, par exemple, Gunaratna, R., 2002, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York, Columbia University Press, aux déclarations plus critiques faites par Burke, J., 2003, *Al-Qaeda: Casting a Shadow of Terror*, Londres et New York, I.B. Tauris, ou par Naylor, R.T., 2006, *Satanic Purses: Money, Myth, and Misinformation in the War on Terror*, Montréal et Kingston, McGill-Queen University Press. Voir aussi une évaluation plus récente et fondée sur des données empiriques d'al-Qaïda dans Sageman, M., 2008, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-first Century*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press.

Outre la menace que présente al-Qaïda, on peut s'attendre à ce que de très nombreuses autres menaces soient perçues comme étant plus ou moins prioritaires par différents gouvernements. Il faut examiner et comprendre chacun de ces groupes pour veiller à ce que les mesures qui conviennent soient appliquées au besoin.

### **Déterminer la quantité de fonds mis à la disposition des extrémistes**

En plus des arguments théoriques ou analytiques concernant les finances d'al-Qaïda, on constate une divergence marquée entre les estimations élevées (aussi populaires et citées à répétition qu'elles soient) et la preuve empirique disponible. Si toutes les différentes théories concernant le financement d'al-Qaïda étaient réunies, le groupe aurait croulé sous les millions de dollars provenant de diamants bruts, d'or, de dons de bienfaisance, d'entreprises légitimes et d'entreprises criminelles, dont le trafic de stupéfiants.

Selon les estimations de la CIA, que la Commission du 11 septembre a jugées raisonnables, al-Qaïda dispose de 30 millions de dollars par année pour l'ensemble de son organisation. Vu l'importance des fonds – devant pour la plupart être réunis à l'échelle internationale, ce qui suppose des virements de fonds –, les contrôles financiers instaurés dans la foulée des attentats du 11 septembre n'ont rien de déraisonnable.

En revanche, on a constaté que les agents d'al-Qaïda manquaient de ressources ou qu'ils devaient eux-mêmes recueillir les fonds servant à financer leurs opérations. Lorsque al-Qaïda a quitté le Soudan pour s'installer en Afghanistan, de nombreux agents ont été laissés derrière parce que le groupe ne pouvait pas payer leurs maigres salaires. Les militants ayant organisé le premier attentat contre le World Trade Center ont dit regretter de ne pas avoir disposé de quelques milliers de dollars de plus pour ajouter d'autres explosifs et augmenter leur force de frappe. Cela s'est produit à un moment où très peu de gouvernements ou d'agences s'intéressaient de près au financement du terrorisme.

De combien d'argent al-Qaïda ou d'autres groupes disposent-ils à l'heure où la communauté internationale s'est mobilisée pour lutter contre le financement du terrorisme? Aucune réponse précise ne peut être donnée à cela, ce qui montre bien la nécessité de chercher et d'évaluer plus systématiquement l'information sur les saisies, les estimations de



l'avoir net, les capacités de collecte de fonds, le nombre et le genre de sympathisants, etc.

Nous avons vu qu'il importe d'établir une distinction entre le financement d'opérations données et le financement d'une organisation ou d'un mouvement. Un groupe peut, selon sa durée de vie, sa taille et ses objectifs, devoir se doter de vastes infrastructures pour soutenir ses activités. De nombreuses organisations d'insurgés et de militants ont dû mener de vastes fonctions de recrutement, d'armement, d'entraînement, de commandement et de contrôle, de bien-être, d'enseignement et de travail social, de recherche de renseignements et autres fonctions du genre, surtout lorsqu'elles ont réussi à ramener sous leur contrôle direct des régions géographiques (IRA, TLET, Hamas, Hezbollah, FARC, etc.). La cible et le contexte sont très différents lorsqu'il s'agit d'opérations particulières qui sont le plus souvent peu coûteuses. Dans bien des cas, ces organisations se financent d'elles-mêmes et disposent d'un petit budget.

Nous avons également constaté qu'il existe, entre un petit groupe ou un groupe marginal et une grande organisation reposant sur une infrastructure substantielle, des réseaux de soutien comme ceux qui ont alimenté l'insurrection en Irak. Le calcul du coût des attentats-suicides en Irak suppose la prise en compte non seulement des coûts des explosifs, de la collecte de renseignements et des autres préparatifs des attentats, sans parler des frais de déplacement d'un étranger vers l'Europe, l'Irak ou ailleurs, mais aussi des coûts généraux ou opérationnels d'un réseau procurant les kamikazes. Dans le cas qui nous occupe, nous avons remarqué une interface entre la contrebande et le trafic de stupéfiants.

La plupart des mesures de lutte contre le financement du terrorisme peuvent toucher les groupes les plus riches en ressources<sup>154</sup>, mais elles ont peu d'effet sur les petits groupes (sauf après coup). Elles ne sont pas d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de trouver des montants ou des valeurs que l'on peut transporter dans ses poches sans avoir à les déclarer. Autrement dit, il est probable que les contrôles financiers que nous avons conçus et mis en place ne soient pas satisfaisants pour certaines des tâches à exécuter. Une très grande fourche n'est guère utile quand on

---

<sup>154</sup> En pareils cas, il faut également prendre en compte les répercussions sur les populations non combattantes touchées par ces mesures. Par exemple, quels effets sur la (dés)escalade pourrait avoir l'application de contrôles sévères contre des groupes qui contrôlent des régions peuplées touchées par des catastrophes naturelles, la pauvreté ou d'autres graves problèmes lorsque les gouvernements en place ne sont pas en mesure de venir en aide ou même disposés à le faire?

cherche une aiguille dans une botte de foin. Il demeure impossible de mettre un terme à la collecte de petits montants. Si les acteurs inspirés par al-Qaïda se trouvent de fait dans cette dernière catégorie, les mesures de recherche de renseignements et de surveillance axées sur la demande sont bien plus essentielles que les contrôles financiers.

Nous devons donc savoir exactement quelle est la cible et en déterminer l'organisation sociale pour être en mesure de peaufiner en conséquence nos instruments de politiques. Or, les détails concernant les sommes d'argent entrant dans le financement du terrorisme et la manière exacte dont les ressources sont distribuées à l'intérieur des organisations terroristes et entre elles continuent d'être limités ou non fiables. Il en résulte qu'il est difficile de savoir quels contrôles financiers pourraient se révéler plus utiles (à savoir s'il convient de cibler les opérations de grande ou de petite valeur, par exemple) et quelle devrait être la cible (p. ex., les entreprises de transfert de fonds, les banques ou les institutions commerciales). Ces connaissances imparfaites nuisent à la répartition des ressources et à l'atteinte des objectifs prioritaires en matière d'antiterrorisme et dans d'autres secteurs de la politique publique.

À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que les objectifs et les fonctions des contrôles financiers doivent être bien compris et, surtout, que la recherche de renseignements et les pistes d'enquête sont les buts principaux plutôt que le tarissement des ressources financières du terrorisme, tâche impossible à réaliser.

### **Recensement des risques les plus élevés et transparence des échanges commerciaux**

Parce que tout a servi à financer des activités terroristes, les groupes d'intérêt qui luttent contre un problème donné tentent de relier leur problème au terrorisme pour gagner du soutien à leur cause. Malgré leur engagement et leurs bonnes intentions, les politiques et les priorités antiterroristes devraient être établies le plus objectivement possible en fonction des preuves incontestables et d'analyses solides. Cela s'applique aussi aux gouvernements qui demandent du soutien de l'extérieur pour supprimer leurs opposants politiques à domicile, en alléguant des liens entre les groupes locaux et al-Qaïda.

Il pourrait être très dommageable de laisser les priorités s'établir

d'elles-mêmes par le biais du pouvoir de persuasion différentiel ou d'autres formes de pouvoir dont disposent les groupes œuvrant dans la lutte contre la consommation de drogues ou la contrefaçon, ou un groupe qui peut ne pas menacer gravement les intérêts nord-américains (ou ne poser aucune menace). Par exemple, une alliance trop rapide à certains gouvernements autoritaires d'Asie centrale contre des groupes comme le Hizb utTahrir<sup>155</sup> peut avoir pour effet de radicaliser ces groupes et de créer un terrain propice au recrutement d'acteurs plus militants et violents (p. ex., pour le MIO).

Nous ne savons pas exactement quels groupes terroristes comptent sur quelles sources, dans quelles conditions, en collaboration avec quels acteurs, et comment ou quand ils s'adaptent lorsque des contrôles et des mesures particuliers touchent leurs opérations. Nous ne savons pas non plus dans quelle mesure certaines régions, certains genres de buts ou de cibles, ou certains penchants idéologiques favorisent certaines méthodes ou associations plus que d'autres. On a déjà tenté, en guise de point de départ, de dresser une typologie des interfaces entre les entreprises criminelles et les groupes terroristes, mais elle reste fondée sur un examen préliminaire d'un éventail de sources dont la fiabilité ne peut être garantie pour le moment.

Il est nécessaire, pour soutenir les initiatives stratégiques et opérationnelles de lutte contre le financement du terrorisme, d'instaurer un programme ou un outil capable d'évaluer la qualité et la solidité de l'information sur le financement du terrorisme, de sorte que les mesures prises soient mieux ciblées et mieux coordonnées, plus efficaces, et qu'elles suivent un certain ordre de priorité. Ces mesures peuvent viser certains documents secrets, mais jamais des renseignements de sources ouvertes.

Le manque de données confirmées et validées sur le financement du terrorisme limite l'efficacité des efforts de lutte contre le financement du terrorisme. Les autorités canadiennes ont insisté sur l'intégration de diverses agences participant à la lutte contre le terrorisme. Tel peut être le cas au Canada, mais pas partout ailleurs. La distribution restreinte de renseignements à différentes agences nationales et à leurs contreparties à l'étranger a de longue date présenté un problème qui pourrait être réglé grâce à une base de données sur le financement du terrorisme qui pourrait être soutenue par de l'information de sources ouvertes. De plus,

<sup>155</sup> Voir Rashid, A., 2002, *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia*, New Haven, Yale University Press.

la réticence de la collectivité du renseignement à intégrer de l'information de sources ouvertes à ses analyses constitue un autre obstacle qui nuit à l'efficacité de la lutte contre le financement du terrorisme. S'il est vrai que l'information provenant de sources ouvertes est souvent trompeuse et biaisée (comme nous l'avons-nous-mêmes constaté), elle peut fournir le contexte dans lequel interpréter l'information classifiée, aider à vérifier cette information classifiée et offrir de l'information lorsque des données classifiées ne sont pas disponibles. Mais surtout, elle peut aider la collectivité du renseignement à évaluer la base des connaissances et les biais inhérents des prétendus experts en la matière. Le renseignement mal interprété, qu'il provienne de sources classifiées ou de sources ouvertes, peut causer des erreurs stratégiques et tactiques.

Il existe une abondance d'information publique qu'il serait utile pour les organismes du renseignement ou d'application de la loi de recueillir et d'analyser, ou qui pourrait être recueillie et analysée en leur nom. L'analyse supposerait notamment un examen attentif des experts et de leurs écrits afin que les sources ne soient pas ajoutées sans discernement. Un examen critique permet de recenser les éventuels conflits d'intérêts, manque d'uniformité, absence de mises à jour, erreurs et couverture partielle des enjeux. Les utilisateurs d'une telle base de données peuvent alors avoir accès tant au matériel brut qu'à un tri sélectif des données dont ils bénéficieront.

L'analyse et la mise en concordance des réseaux illicites faciliteraient la détermination des sources et des associations des groupes terroristes. Outre la typologie provisoire que nous venons d'évoquer, il convient de signaler que les contrevenants se spécialisent rarement dans un genre de crime. Leur participation à un éventail d'entreprises illégales et d'infractions vient compliquer les efforts spécialisés des organismes d'application de la loi voués à des genres particuliers d'infractions. Il faut également mentionner les problèmes suivants :

- Difficultés à cerner avec certitude la validité et la fiabilité de l'information au cœur de ces affaires - L'information est souvent considérée comme un « fait » simplement parce qu'elle est répétée, et elle ne fait l'objet d'aucune contrevérification permettant d'en assurer l'exactitude, même par des universitaires et des analystes des politiques.
- Murs pare-feu juridiques contre la circulation efficace de l'information et des connaissances, ce qui peut ralentir les enquêtes.

- Attention étroite et restreinte portée à des infractions particulières, de sorte qu'il n'est pas tenu compte des manières dont une variété de crimes sérieux sont commis par les mêmes acteurs et réseaux ou par leur entremise<sup>156</sup>.
- Absence d'initiatives de collecte, d'organisation et d'analyse systématiques et complètes des données disponibles par l'entremise des rapports de tribunaux, de médias, de milieux universitaires, de groupes de réflexion, de gouvernements et d'autres rapports.
- Il convient donc de concevoir un projet capable de faire ce travail et d'établir la concordance entre les réseaux terroristes et les réseaux illicites. Une base de connaissances de ce genre alimenterait des stratégies et des interventions multilatérales de plusieurs niveaux contre le terrorisme et d'autres crimes sérieux de manière à minimiser les dommages collatéraux et à maximiser les synergies et les gains d'efficacité. Le projet se pencherait sur des procédés tels que la répartition des travaux à l'échelle des réseaux illicites et à l'intérieur de ceux-ci, de même que les moyens dont ces réseaux transcendent les emplacements géographiques, nonobstant les frontières. Il faciliterait l'analyse, les études des rajustements et des changements des méthodes de financement du terrorisme, les évaluations du risque, de même que l'anticipation<sup>157</sup>.

Cette initiative viendrait en outre soutenir une « stratégie à la Al Capone », en ce sens que des poursuites pour divers chefs d'accusation (financement du terrorisme, divers autres crimes) intentées contre ceux qui, selon le

<sup>156</sup> Le contexte des attentats à la bombe à Londres en 2005 illustre ce problème. La surveillance d'un groupe de présumés terroristes exercée par le MI5 a mené à la découverte d'un autre groupe. Les deux groupes ont été photographiés lors de quatre rencontres dans la région de Londres. Toutefois, à l'époque, on n'a pas tenu compte du « nouveau » groupe parce qu'il présentait une menace moins grande que les présumés terroristes (il a reçu la simple étiquette de « criminel »), du fait que les discussions entre les deux groupes portaient sur des questions de nature « criminelle » plutôt que « terroriste ». Avec le temps, on a appris que le groupe qui avait été étiqueté « criminel » et qui devait, par conséquent, représenter une moins grande menace que le groupe de présumés terroristes était bel et bien la cellule de quatre hommes qui, dans un attentat-suicide en juillet 2005, avait tué 52 personnes et blessé plusieurs milliers d'autres. L'importance de ce qui, en réalité, était un réseau illicite étendu a été amoindrie sur la foi d'hypothèses étroites concernant la nature du terrorisme, la nature de la participation à des activités terroristes et la nature de la criminalité. (Je tiens à remercier vivement mon estimé collègue, le professeur John Horton, d'avoir attiré mon attention à cet exemple illustratif.)

<sup>157</sup> Les autorités policières allemandes ont mené une étude d'éventuels scénarios de financement du terrorisme avec l'appui et la participation de l'Union européenne, d'Europol, du secteur privé et d'experts universitaires; voir EDGE 2007, rapport sur la gestion du produit de la criminalité en tant que tranchant entre la criminalité axée sur l'appât du gain et le terrorisme : développements éventuels jusqu'en 2012 et recommandations stratégiques, publié par la Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen et le programme AGIS de la Commission Européenne.

renseignement, présentent les menaces les plus grandes faciliteraient les politiques de neutralisation. De même, des chefs d'accusation et des poursuites fondés éviteraient la prise de mesures prématurées et de mesures inutilement agressives contre des parties innocentes ou contre ceux qui peuvent être coupables d'une inconduite légère mais qui n'ont rien à voir avec le terrorisme. Dans une certaine mesure, la confiance dans une base d'information vaste, profonde et de haut calibre transformerait le contrôle de la criminalité en une lutte très efficace et très équitable contre le terrorisme.

Il n'est pas facile de décider comment fusionner application de la loi et recherche de renseignements, surtout lorsqu'il s'agit de traiter des questions de sécurité. Le recours à des méthodes, approches, fonctions et mandats différents ne facilite pas la tâche. Toutefois, une démarche fondée sur la preuve et guidée par l'analyse permet des interactions satisfaisantes entre le renseignement et l'application de la loi. Le renseignement jumelé à l'information de source ouverte permet de mieux orienter les mesures d'application de la loi, qui peuvent à leur tour favoriser la découverte d'éléments de preuve susceptibles d'être partagés à plus grande échelle et présentés devant les tribunaux.

Autre avantage d'un soutien généralisé de l'information, des lignes directrices plus précises et plus utiles peuvent être fournies aux organismes de contrôle et au secteur privé concernant les secteurs prioritaires et les indicateurs d'utilisation abusive ou d'activités suspectes qui doivent être signalées aux autorités. C'est notamment le cas des organismes de bienfaisance et des expéditeurs de fonds informels, secteurs que nous avons brièvement abordés plus tôt.

### **Organismes de bienfaisance**

En ce qui concerne les organismes de bienfaisance, la Charity Commission du Royaume-Uni a fourni les indicateurs d'activité suspectes qui suivent, et que d'autres administrations devraient prendre en compte également :

- Si des dons de grande valeur sont offerts par des gens que les fiduciaires ne connaissent pas, ces derniers pourraient pousser les enquêtes avant de les accepter et même les refuser s'ils ne reçoivent pas de réponse satisfaisante.
- Les dons qui sont offerts à la condition que des particuliers

ou des organisations effectuent des travaux pour le compte de l'organisme de bienfaisance peuvent être refusés.

- Les organismes peuvent refuser les offres de dons en espèces, sur une durée limitée, à l'égard desquels ils conserveraient l'intérêt, mais devraient remettre le capital au donateur à la fin de la période indiquée.
- Les dons en devises, assortis de la même condition que celle qui précède, mais dont le capital doit être remis sous forme de chèque libellé en livres sterling, devraient être refusés. »<sup>158</sup>

Comme le faisait remarquer le rapport de la Commission du 11 septembre, un des problèmes fondamentaux que soulève l'approche retenue par l'administration américaine pour combattre le terrorisme est celui du seuil d'information requis pour prendre des mesures de désorganisation. Nous devons assurément établir la distinction entre constater des liens avec les terroristes et fournir des fonds aux terroristes.

L'approche qui suit mérite que l'on s'y attarde. Lorsque l'interprétation du renseignement laisse entendre qu'un organisme de bienfaisance appuie un groupe terroriste, il conviendrait d'en surveiller systématiquement les activités afin de connaître les donateurs et de savoir quels sont leurs connaissances, l'intention des principaux acteurs de bienfaisance, les mécanismes et les administrations où sont acheminés les fonds et où ont lieu les activités, la destination finale et l'organisation sociale des groupes bénéficiaires, etc. De cette façon, si l'interprétation du renseignement est exacte, les autorités seront à même de prévenir les attentats, de recueillir de l'information précieuse sur le mode de fonctionnement d'un groupe terroriste et sur ses sources de soutien, de recueillir des éléments de preuve qui pourront être utilisés devant les tribunaux et de prendre des mesures au criminel dès quelles sont jugées utiles et nécessaires. Si l'interprétation du renseignement se révèle inexacte, aucun dommage collatéral inutile n'aurait alors été causé.

### **Hawala et secteurs informels**

En ce qui concerne le hawala et les questions liées à l'économie informelle en général, il importe que les gouvernements évaluent le plus exactement possible l'étendue, la nature et les activités de leurs secteurs économiques informels. Une analyse attentive peut donner des pistes

<sup>158</sup> *Operational Guidance; Charities And Terrorism*, Og 96 – 29 août 2007, disponible à l'adresse [Http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/Ogs/G096.Asp](http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/Ogs/G096.Asp).

et des connaissances qui sont contraires à l'intuition. À titre d'exemple, la recherche qui repose à la fois sur des données publiques et non publiques a montré que, même si la transparence des réseaux s'assimilant au hawala est faible, la traçabilité des opérations par des enquêteurs compétents, bien informés et bien formés est souvent très élevée<sup>159</sup>. L'officialisation, l'informatisation ou la centralisation des données ne constituent pas les seuls moyens d'assurer la traçabilité. Autrement dit, il est d'une importance critique de savoir où chercher et quelles questions poser<sup>160</sup>. Les organismes de contrôle peuvent avoir accès aux détails sur les clients, les bénéficiaires, les dates et les montants, et ce, même si les fournisseurs de services financiers informels ne sont pas soumis à la même réglementation que les institutions formelles. En d'autres termes, il est préférable de rechercher au maximum la traçabilité que de trop concentrer ses efforts sur la transparence et risquer alors de marginaliser les exploitants qui pourraient vouloir coopérer.

Il est plus facile d'enquêter sur les utilisations abusives à des fins criminelles du hawala qu'on ne le présume généralement. Les virements de fonds peuvent être suivis parce qu'ils ont des interfaces avec des institutions bancaires officielles. L'échange fréquent de messages par télécopieur et par téléphone entre les agents du hawala et leurs clients, intermédiaires et contreparties fournissent des occasions de surveillance et établissent des pistes qui peuvent être suivies. Mais, ce qui importe encore plus, les agents du hawala laissent des traces documentaires à domicile ou dans leurs locaux d'affaires. Ils tiennent souvent des grands livres détaillés contenant les opérations avec les clients légitimes alors qu'ils inscrivent les opérations suspectes au moyen d'abréviations ou de codes.

De plus, les méthodes informelles de virement de fonds attirent tout autant l'attention des organismes du renseignement ou d'application de la loi que les mécanismes formels. Des enquêteurs chevronnés en Asie du Sud et du Sud-Est et au Moyen-Orient ont toujours été conscients de l'importance de ces réseaux pour le financement du terrorisme et d'autres actes répréhensibles. En Occident, l'intervention réglementaire a bien changé. Alors qu'auparavant, on ne tenait pas compte de ces virements, de nos jours, on exagère et on calcule mal les risques comparatifs, les

---

<sup>159</sup> Nous avons déjà vu pourquoi il importe d'établir une distinction entre la transparence et la traçabilité des opérations.

<sup>160</sup> Voir Passas, N., 2006, « Demystifying Hawala: A Look into its Social Organisation and Mechanics », *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7 (suppl. 1), p. 46-62; voir aussi Passas, N., 2008, « Dirty Money: Tracing the Misuse of Hawala Networks », *Jane's Intelligence Review* (13 février), disponible à l'adresse <http://jir.janes.com/public/jir/index.shtml>.



coûts et les avantages sur le plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de mesures récentes, ce qui a parfois miné les efforts antiterroristes<sup>161</sup>.

Ensuite, mis à part le fonctionnement de certains groupes terroristes internationaux et mondiaux, la nature locale de nombre des groupes terroristes et de leurs opérations ne demande aucun virement de fonds. Si les fonds sont recueillis et dépensés au même endroit, à quoi servirait alors les virements? De plus, si un attentat terroriste peu coûteux est prévu et exécuté, même si les auteurs sont associés ou liés à des organismes internationaux, les fonds peuvent être recueillis localement, et ce, de nouveau sans exiger de virement. Un des auteurs des attentats-suicides à Londres avait des économies et des placements qui auraient pu servir aux attentats, mais ils ne semblent pas avoir été nécessaires. Cela souligne de nouveau l'importance a) d'établir l'organisation sociale et les méthodes des groupes terroristes, surtout la nature et l'étendue de leurs liens internationaux et mondiaux, s'ils existent, et b) d'évaluer les menaces terroristes contre le gouvernement et d'en établir la priorité de sorte que les ressources puissent être attribuées aux problèmes les plus immédiats et les plus importants.

En outre, il est essentiel de constater que le hawala n'est pas forcément le mécanisme de prédilection pour le virements de fonds des terroristes. Les systèmes bancaires et les systèmes de virement de fonds officiels (comme Western Union, Moneygram, etc.) ont eux aussi été utilisés à maintes reprises.

En conclusion, le hawala est un mécanisme crucial pour les expatriés qui expédient des fonds dans leur pays, un instrument important facilitant le commerce et un outil de développement de même que le moyen de financer le terrorisme et d'autres actes répréhensibles. Contrairement à la croyance populaire, le hawala présente des possibilités uniques de surveillance des réseaux illicites, d'établissement de pistes d'enquête et de traçabilité<sup>162</sup>. Les interventions en matière de politiques qui suivent sont au nombre de celles qui sont proposées pour donner suite à ces problèmes :

---

<sup>161</sup> Passas, N., 2006, « Fighting Terror with Error: The Counter-productive Regulation of Informal Value Transfers », *Crime, Law and Social Change*, 45(4-5), p. 315-336.

<sup>162</sup> Par exemple, les enquêtes comme celles menées à l'égard des attentats contre le Parlement indien et des récents attentats à la bombe à Mumbai ont pu progresser parce que les virements des coûts opérationnels au moyen du hawala ont fourni des renseignements sur les conspirateurs.

- Encourager les banques et les autres institutions officielles à cesser de faire preuve de prudence excessive lorsqu'elles transigent avec les ETF et les expéditeurs de fonds ethniques. Une prudence aussi excessive peut forcer ces entreprises à passer à la clandestinité.
- Diversifier les règles qui s'appliquent aux différents fournisseurs de services.
- Simplifier et harmoniser les règles et les règlements aux niveaux national et international.
- Accorder une plus grande attention à la traçabilité, ce qui signifie que le formalisme doit faire place au pragmatisme, que l'efficacité doit primer sur la conformité aux documents et sur l'apparence physique. Il faut éviter d'appliquer des règles indûment rigides dans différents contextes et encourager les initiatives de recherche d'approches de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme propres aux régions qui sont conformes aux normes des Nations Unies, du GAFI et d'autres normes internationales de même qu'aux objectifs économiques ou autres objectifs de politiques.
- Dans les états fédéraux, il est impérieux que les différentes administrations et agences coordonnent et synchronisent leurs efforts en collaboration avec les secteurs visés.
- Le rôle économique et social des expéditeurs de fonds doit être rendu public. On pourrait offrir aux banques des encouragements pour les inciter à conserver de vieux comptes et à en ouvrir de nouveaux pour les ETF légitimes qui se conforment aux règlements.
- Définir le rôle des banques en ce qui concerne les mesures de diligence raisonnable et de gestion du risque, en évitant de donner l'impression qu'on s'attend dans la pratique à ce qu'elles contrôlent les ETF.
- Offrir des encouragements aux banques et ETF pour qu'elles mettent dûment en place des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de grande qualité.
- Faire appliquer uniformément les règles en suivant la procédure établie en tenant les agents et les examinateurs bancaires au courant des règles modifiées, des lignes directrices mises à jour et des pratiques exemplaires.
- Prendre les mesures d'application de la loi en se fondant

sur des éléments de preuve qui peuvent être soumis devant les tribunaux. Comme dans le cas des organismes de bienfaisance, s'il est impossible de prendre des mesures concernant les éléments de preuve ou si ces derniers proviennent de renseignements qui ne peuvent être partagés, on pourrait suivre la piste de l'argent et surveiller les activités.

Les études fondées sur de l'information provenant à la fois de sources ouvertes et de sources non publiques ont produit une liste d'indicateurs d'alerte relatifs aux expéditeurs de fonds informels dont peuvent se servir les organismes de réglementation, les organismes de contrôle et le secteur privé :

- commissions différentes appliquées aux clients ordinaires;
- méthodes d'inscriptions différentes utilisées pour certains clients;
- aucune inscription de certaines opérations (de grande valeur);
- grandes sommes d'argent (d'un seul client);
- différentes méthodes de recouvrement;
- opérations différant des tendances habituelles (comme de très gros montants de temps à autre);
- virements à des entreprises dont les activités sont très différentes;
- virements à des comptes de particuliers ou d'entreprises impliqués dans des activités illicites<sup>163</sup>.

### **Transparence des échanges commerciaux**

D'autres travaux fondés à la fois sur de l'information de sources publiques et non publiques fournissent d'autres éléments sur lesquels il convient de se pencher pour évaluer les risques. Nous avons déjà signalé comment certaines publications ont attiré l'attention sur le rôle joué par les diamants et d'autres ressources naturelles dans le financement du terrorisme, en s'appuyant, malheureusement, sur de l'information trompeuse concernant l'étendue, le genre et l'emplacement des menaces les plus graves. De même, la recherche sur les pierres précieuses, les métaux précieux et les produits du tabac ont mis au jour de graves vulnérabilités du secteur commercial en général qui sont attribuables au manque de transparence et à bon nombre de pratiques commerciales irrégulières

<sup>163</sup> Passas, N., 2004, « Indicators of Hawala Operations and Criminal Abuse », *Journal of Money Laundering Control*, 8(2), p. 168-172.

qui n'ont jamais fait l'objet d'enquêtes. Conformément aux appels lancés par le GAFI et d'autres organes de politiques pour la prise en compte des crimes financiers à caractère commercial<sup>164</sup>, les présents travaux laissent entendre que le secteur le plus prioritaire en matière de financement des menaces provenant de militants découle de certains genres de systèmes informels de transfert de valeurs (SITV) rendus possibles par les échanges commerciaux<sup>165</sup>.

Il est ressorti d'entrevues auprès d'agents des douanes et de l'analyse des données sur les importations américaines qu'il existe de graves écarts entre la manière dont l'administration américaine et d'autres gouvernements traitent les opérations commerciales. Des documents incomplets, erronés ou illégaux ont été trouvés lors d'un examen de routine des formulaires produits auprès des autorités douanières. Le manque d'attention, de ressources satisfaisantes et d'expertise, les grands volumes transnationaux de même que des règles et des règlements complexes viennent compliquer la donne.

Les habiletés et l'expérience au chapitre de la collecte de fonds et de leur transfert par-delà les frontières grâce aux échanges commerciaux qui passent inaperçus, de même que les possibilités de le faire, se retrouvent sur toute l'étendue de la planète et s'offrent aux sympathisants de groupes qui s'emploient à infliger des torts sérieux aux intérêts communautaires nationaux et internationaux. Il suffit d'une poignée de militants pour exploiter les écarts qui existent dans la transparence des échanges commerciaux de même que l'absence de reddition de comptes qui en découle. À elle seule, la mauvaise facturation permet le virement de sommes importantes sans qu'il ne soit décelé. Malheureusement, le commerce par intermédiaires et les virements de valeurs obscurs peuvent chiffrer dans les millions de dollars sans jamais être décelés par les autorités ni entièrement compris d'elles.

---

<sup>164</sup> Voir GAFI 2006, *Trade Based Money Laundering Report*, disponible à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/25/37038272.pdf>.

<sup>165</sup> Passas, N., 2003, *Informal Value Transfer Systems, Money Laundering and Terrorism*, Washington, D.C., Report to the National Institute of Justice (NIJ) and Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN); Passas, N., 2004, *The Trade in Diamonds: Vulnerabilities for Financial Crime and Terrorist Finance*. Vienna (Virginie), FinCEN, département du Trésor américain; Passas, N., 2006, « Setting Global CFT Standards: A Critique and Suggestions », *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), p. 281-292; Passas, N., 2006, *Terrorist Finance and the Nexus with Transnational Organized Crime: Commodities Trade*, Washington, D.C., Report to the National Institute of Justice (NIJ); Passas, N. et Jones, K., 2007, « The regulation of Non-Vessel-Operating Common Carriers (NVOCC) and Customs Brokers: Loopholes Big Enough to Fit Container Ships », *Journal of Financial Crime*, 14(1), p. 84-93, disponible à l'adresse <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1585488>.

Si l'éventuelle utilisation d'armes de destruction massive par des terroristes ou d'autres questions liées à la prolifération posent de sérieuses préoccupations au chapitre de la sécurité pour l'avenir, il convient de s'attarder en toute priorité à la « boîte noire » que représentent les échanges commerciaux. Il est donc fortement recommandé de concevoir et d'instaurer des mesures visant l'accroissement de la transparence, de la traçabilité et de la reddition de comptes de tous les échanges commerciaux. Il est primordial de signaler que la concentration trop grande et prématurée des efforts sur des secteurs économiques particuliers risque d'entraîner des coûts indus pour les industries touchées et de faciliter la commission d'actes répréhensibles graves non décelés par d'autres moyens, tout en donnant l'illusion que la vulnérabilité des échanges commerciaux au financement du terrorisme a été réglée.

La technologie de surveillance des échanges commerciaux et d'avertissement en cas d'opérations irrégulières est déjà en place. Elle a déjà été utilisée par les organismes douaniers américains et autres, mais pas de manière uniforme ou systématique, et sans jouir du soutien nécessaire<sup>166</sup>. Les données sur les importations et les exportations peuvent être comparées en vue d'en établir le rapprochement (un rapprochement n'est presque jamais possible), et il devient possible de se pencher sur les motifs de telles asymétries ou d'utiliser les données de manière stratégique ou tactique. Les analyses de ces écarts et de leur déplacement par suite de mesures d'application de la loi fournissent du soutien inestimable aux enquêtes tant proactives que réactives de même qu'aux activités de surveillance et d'anticipation des actes. En soi, les données brutes sur les échanges commerciaux sont loin d'être parfaites et entièrement exactes. Cette méthode n'est donc pas une panacée, mais elle constitue un début solide et prometteur.

À l'heure actuelle, les données sur les échanges s'ajoutent aux registres officiels et au matériel dont se servent les gouvernements de concert avec le logiciel. Ce dernier intègre les données sur les importations et les exportations et les compare à d'autres documents, comme les déclarations d'opérations suspectes, les rapports sur les opérations en espèces, les rapports sur la circulation transfrontalière des espèces, les rapports d'enquêtes au criminel, l'information sur les enquêtes en cours,

---

<sup>166</sup> L'Unité de la transparence des échanges du département américain de la Sécurité intérieure et certaines contreparties à l'étranger ont accès au logiciel Numerical Integrated Profiling System (NIPS), dont le nom a été changé à Leadminer.

les casiers judiciaires, etc.<sup>167</sup>. Malgré tout, les expéditeurs, les courtiers, les exportateurs et les importateurs tiennent leurs propres registres. Ces registres compléteraient et confirmeraient les sources officielles mais, surtout, ils feraient la lumière sur l'endroit où trouver les irrégularités identifiées et des explications. Autrement dit, si les conteneurs exportés n'apparaissent pas sur les registres d'importation du pays visé, le détournement peut s'être produit à différents points de transbordement, ce que seuls les autres registres permettent d'établir.

Deux grands avantages pourraient être tirés de telles initiatives pour la transparence des échanges commerciaux. Dans un premier temps, tous les gouvernements ne seront pas tenus de participer à la collecte de ces informations ni de contribuer à leur échange. Si plusieurs pays voisins s'échangent des données sur les échanges commerciaux, il sera alors plus facile de faire le lien, même lorsqu'il s'agit d'administrations devant renforcer leur capacité au plan de la gouvernance et des douanes. De fait, cette initiative ferait la lumière sur les flux commerciaux qui sont actuellement dans l'obscurité.

Dans un deuxième temps, lorsque les flux commerciaux seront plus transparents et traçables, ils pourraient être comparés aux flux financiers et des messages, qui font actuellement l'objet d'une surveillance plus étroite mais indépendante. L'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'en trouverait alors positivement accrue.

Enfin, comme c'est le cas du secteur financier, les objectifs de contrôle ne peuvent être atteints qu'avec la coopération active et volontaire du secteur privé et des commerçants, car ceux-ci sont souvent les mieux placés pour dépister les irrégularités et en informer les autorités. Il est possible d'améliorer et de maximiser cette coopération lorsque les acteurs du secteur privé jugent le système de contrôle approprié et nécessaire, ce qui nous amène à la question de l'atteinte du consensus et de la légitimité.

### **Légitimité de la lutte contre le financement du terrorisme**

Le succès de toute politique repose sur la mesure dans laquelle les participants et les intervenants estiment qu'elle est nécessaire, appropriée

---

<sup>167</sup> L'annexe contient un complément d'information sur le logiciel.

et efficace. Pour certains, la légitimité relève du principe moral et légal et constitue un objectif en soi, tandis que pour d'autres, elle représente un instrument permettant de réaliser une vaste collaboration véritablement internationale. Quoi qu'il en soit, elle est une condition sine qua non de l'efficacité des politiques et de leur succès à long terme. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme se doivent d'être légitimes, et cette légitimité peut être accrue grâce à des partenariats avec le secteur privé et la société civile, à la sensibilisation aux efforts gouvernementaux, à leur intégration et à leur coordination, à la reddition de comptes, à l'harmonisation avec d'autres politiques publiques et principes légaux fondamentaux aux niveaux national et international.

### **Partenariats et sensibilisation**

Les partenariats entre le gouvernement et le secteur privé et la société élargie sont indispensables à l'atteinte des objectifs de prévention, de transparence et de traçabilité au pays et dans le monde entier<sup>168</sup>. D'une certaine façon, les mesures antiterroristes les plus efficaces que nous puissions imaginer se rapprocheraient le plus possible d'une démarche de police communautaire dans le cadre de laquelle tous travaillent ensemble et font des contributions distinctes dans un climat d'harmonie comparative.

La meilleure façon d'obtenir la coopération et la collaboration du secteur privé est de formuler des interventions par l'entremise de la sensibilisation et de l'atteinte d'un consensus (dans la mesure du possible), puis de les instaurer sans surcharger ni le secteur privé ni les organismes gouvernementaux en leur imposant des règles et des procédures qui coûtent très cher mais qui donnent peu de résultats.

Par exemple, en ce qui a trait aux services informels et ethniques d'expédition de fonds, les relevés et les mesures des organismes gouvernementaux manquent parfois de cohérence. Si le rôle économique et social des entreprises de transfert de fonds est bien reconnu, en revanche, les efforts de sensibilisation ont été restreints et ont plutôt représenté la communication unilatérale de nouvelles fonctions et responsabilités mal expliquées. Lorsque tous les intervenants sont invités

---

<sup>168</sup> On n'a pas encore décidé quelle forme devraient prendre les interfaces des organismes gouvernementaux avec les institutions financières en ce qui a trait à l'information classifiée. La Commission du 11 septembre a rejeté l'idée d'autoriser les banquiers alors que les technologies et l'infrastructure en place ne permettent pas un accès ponctuel aux seules fins de la lutte contre le financement du terrorisme.

à prendre part à un procédé d'établissement de consensus, le taux prévu de conformité et d'efficacité des mesures qui en découlent peut être passablement supérieur. Les organismes de bienfaisance et institutions financières de tailles différentes, évoluant dans différentes régions du globe, composant avec différentes conditions légales ou géopolitiques, exécutant différentes fonctions, etc. sont à même de suggérer des procédés et des pratiques différents et proportionnés qu'ils peuvent accepter et qui servent également à combler les besoins de sécurité et de contrôle de la criminalité. Ils pourraient même devenir plus proactifs et signaler des activités suspectes que les autorités n'avaient pas encore envisagées.

En revanche, le zèle excessif et les mesures d'application rigoureuses visant des objectifs qui ne peuvent être atteints et qui ne sont pas pragmatiques pourraient ne pas avoir l'effet prévu : la nécessité de contrôles particuliers pourrait être perçue par moins de personnes, les gens pourraient fuir les lourdeurs administratives et les exigences en matière de production de rapports et se rebeller contre les lignes directrices imprécises sur les opérations suspectes. Ils peuvent ne pas comprendre pourquoi ces mesures sont nécessaires et, par conséquent, les considérer moins légitimes ou exécutoires. L'imposition aux acteurs du secteur privé et aux organismes gouvernementaux de règles trop nombreuses qui donnent peu de résultats mine la légitimité, et ces mesures pourraient même rater leur cible. Par exemple, lors d'entrevues, des agents de la conformité dans les banques et des fonctionnaires ont confirmé la constatation suivante de la Commission du 11 septembre : les activités financières des auteurs des attentats du 11 septembre n'étaient pas inhabituelles, elles n'ont pas déclenché la production de rapports par les institutions financières et ne devraient pas avoir déclenché de telles mesures. Même si les règles actuelles, y compris les neuf recommandations spéciales du GAFI, avaient été en vigueur avant le 11 septembre, les opérations des terroristes n'auraient pas attiré l'attention. Il faut donc se demander quels rajustements s'imposent.

De plus, il faut passer outre à la notion qu'une série de normes peut être tout aussi productive, utile ou applicable quelle que soit la région du monde où elle est appliquée. Nous devons toujours tenir compte du contexte dans chaque région, établir l'ordre de priorité en fonction des risques des secteurs à réglementer, et éviter les critères formels et rigoristes de conformité. Il convient plutôt de juger de l'effet et de l'efficacité des mesures sur leur fond.



Il nous faut également reconnaître que la lutte contre le financement du terrorisme et celle contre le blanchiment de capitaux ne se font pas de la même façon. On parle de blanchiment lorsque des fonds issus de la criminalité doivent être utilisés à des fins licites et donner l'impression qu'ils proviennent d'une source légalement acceptable. Si les fonds, qu'ils soient ou non issus de la criminalité, doivent servir à des fins illicites, il n'est pas nécessaire de les blanchir. Premièrement, les passeurs d'armes à feu et les agents de prolifération des armes nucléaires ne demandent pas de reçus ou d'explications quant à la provenance des fonds. Deuxièmement, les sommes que nous tentons de contrôler sont vraiment minimales comparativement aux produits de la criminalité qui sont recyclés, ce qui exige une différenciation des mécanismes et des attentes. Troisièmement, nombreux sont ceux qui prétendent que nous avons uniquement connu des succès mitigés même dans le cadre de nos efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux. Des rajustements doivent donc être apportés aux deux niveaux. Quatrièmement, le procédé de financement du terrorisme est souvent le contraire des mesures de blanchiment de capitaux, car il suppose l'utilisation de fonds licites pour commettre des actes odieux. Nous devons instaurer certains contrôles après coup, et à des fins de surveillance, parce que très peu d'opérations paraissent irrégulières ou inhabituelles avant que les acteurs terroristes ne soient identifiés. Enfin, dans la mesure où nous continuons à inscrire sur des listes d'entités incriminées les partisans de groupes terroristes et à bloquer ou à saisir leurs actifs, les sympathisants disposés à fournir un soutien financier dissimuleront leur nom et l'origine de leurs fonds. Dans de tels scénarios, il est possible de présumer que les infrastructures et les méthodes retenues par les blanchisseurs d'argent peuvent également être utilisées pour financer les activités terroristes. Il est donc nécessaire de mettre continuellement à jour notre connaissance de ces méthodes, de tenter de prévoir les prochains actes et de surveiller les participants de ce marché illicite.

### **Intégration et coordination des efforts**

Les interventions à court terme doivent être combinées aux politiques et aux mesures à long terme pour que puissent être abordées certaines des causes fondamentales du terrorisme. La lutte contre le financement du terrorisme est une démarche axée sur l'offre qui doit s'accompagner également d'une autre, axée sur la demande. Il est crucial de comprendre les motifs qui poussent les militants à faire surface, à persévérer, à s'associer à des groupes sociaux plus vastes, à évoluer et à radicaliser

ou à désescalader leurs activités. Dans cette optique, nous devons en outre comprendre les conséquences des contrôles financiers à l'échelle nationale et internationale et en être conscients.

L'élaboration des mesures réglementaires est grandement facilitée par l'absence d'une réflexion ethnocentrique. Par exemple, maints efforts ont été déployés afin de savoir si les militants avaient recouru à la vente à découvert d'actions de sociétés aériennes ou d'autres titres avant le 11 septembre en tant que méthode de collecte de fonds. Nous devons songer à absolument toutes les possibilités et couvrir toutes les éventualités. Nos efforts de réflexion ne doivent cependant pas être limités par nos circonstances et nos expériences. Comme le signalait la Commission du 11 septembre, aucune opération de vente à découvert n'a généralement été menée par des terroristes. Nous devons quitter les sentiers battus et nous mettre dans la peau des militants de la manière la plus réaliste possible.

Il est primordial d'éviter ou de minimiser les dommages collatéraux. Comme nous l'indiquons plus loin, les pratiques non réalistes et agressives appliquées contre les expéditeurs de fonds ethniques peuvent a) ne pas donner de résultats ou contribuer à rendre le pays plus sûr, et b) aliéner les communautés qui autrement seraient enclines à joindre la coalition contre le terrorisme. À tout le moins, nous ne devrions pas fournir de nouveaux motifs aux sympathisants ou aux étrangers de soutenir le terrorisme ou de fermer les yeux sur les actes terroristes.

Chaque pays fait face à de multiples exigences réglementaires découlant de nombreux instruments internationaux qui viennent d'entrer en vigueur, ce qui comprend non seulement la convention des Nations Unies et les résolutions du Conseil de sécurité concernant le financement du terrorisme, mais aussi les conventions des Nations Unies contre la corruption et le crime organisé transnational, les recommandations du GAFI et de nombreux autres instruments. Il en résulte que les acteurs des secteurs public et privé ont été submergés par ce que j'ai qualifié de « tsunami réglementaire ». Dans ce contexte, il est impératif de trouver des synergies entre ces instruments en coordonnant la mise en œuvre des exigences obligatoires et des autres exigences. Il importe en outre de garder en mémoire les mesures de lutte contre le financement du terrorisme et de les appliquer de manière cohérente avec d'autres grandes priorités de la politique sociale (comme la croissance et le

développement économiques, la pauvreté, l'environnement, la santé publique, les conflits).

Enfin, les acteurs terroristes en réseau commandent une intervention en réseau. L'antiterrorisme de nos jours exige des efforts internationaux de nombreuses agences, ce qui est plus facile à dire qu'à faire, mais les avantages mutuels qui découleront au plan de la sécurité et du contrôle de la criminalité se révéleront, nous l'espérons, propices à une coordination internationale plus efficace.

### **Reddition de comptes**

Nous avons vu que les représentants gouvernementaux ont remis en question l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux avant les événements du 11 septembre. Or, les mêmes mesures, ou des mesures semblables, ont été utilisées pour combattre le financement du terrorisme. Il serait utile d'appliquer la même logique que celle qui a soutenu les analyses critiques antérieures des coûts-avantages. Nous pourrions ainsi déterminer à quel stade le rendement commence à diminuer.

Compte tenu des recommandations précédentes qui ont été formulées concernant l'élaboration de politiques fondées sur la preuve, on pourrait également envisager des évaluations et rajustements périodiques au besoin. Les interventions doivent changer en fonction de l'évolution des méthodes terroristes. Nous pourrions alors instaurer des étalons qualitatifs et quantitatifs raisonnables du progrès dont les organismes gouvernementaux se serviraient également à titre d'outils d'autoévaluation.

### **Conformité aux principes légaux fondamentaux**

Enfin, les mesures prématurées et agressives peuvent créer un climat de tension qui empêche la divulgation de preuve disculpatoire ou l'aveu d'erreurs commises dans le cadre du processus. Le processus et les conditions imposés par un tel climat ont tellement contrarié l'ancien procureur militaire en chef de Guantanamo Bay, le colonel des forces

aériennes Morris Davis, qu'il a décidé de comparaître comme témoin de la défense pour le chauffeur de ben Laden<sup>169</sup>.

Il reste qu'il nous est impossible de remporter le combat contre le terrorisme si nous minons nos propres principes juridiques fondamentaux. Nous ne pouvons défendre la démocratie, les droits de la personne et l'application régulière de la loi si nous en sapons les fondements chez nous ou à l'étranger. Tous les pays doivent s'assurer que les erreurs qu'eux ou d'autres pays commettent sont décelées et corrigées. Le Canada a établi de solides précédents en refusant, à juste titre, de donner suite aux demandes internationales d'aide juridique dans l'affaire al-Barakaat, qui ne reposait pas sur de solides fondements, et en prenant les correctifs qui s'imposaient dans l'affaire Arar.

En général, la légitimité s'en trouvera renforcée et préservée si nous déployons clairement des efforts visibles pour agir en nous fondant sur des éléments de preuve irréfutables et une solide analyse, en minimisant les conséquences négatives des politiques de lutte contre le financement du terrorisme sur les acteurs innocents, en protégeant les règles constitutionnelles et en observant nos règles juridiques et les normes internationales.

## Conclusion

Bref, la lutte contre le financement du terrorisme est nécessaire et cruciale, mais nous devons nous fixer des attentes et des cibles réalistes. Nous avons certes connu du succès à certains égards, notamment en neutralisant l'infrastructure d'al-Qaïda en Afghanistan, mais à de nombreux autres égards, nous devons repenser et rajuster nos efforts de lutte contre le financement du terrorisme non seulement pour des motifs légaux, éthiques et moraux mais aussi pour les résultats nets qu'en tireront les intérêts économiques, politiques, physiques et autres

<sup>169</sup> Le colonel Davis aurait dit que l'avocat général du Pentagon, William Haynes, a affirmé en août 2005 que les États-Unis perdraient la face si des personnes soupçonnées de terrorisme qui sont incarcérées à Guantanamo étaient acquittées, remettant ainsi en question l'équité des procédures. ... Il aurait déclaré ceci : « Nous ne pouvons pas avoir de déclarations de non-culpabilité, il nous faut des déclarations de culpabilité. » (voir Fox, B., 2008, « Ex-Guantanamo Prosecutor to Aid Detainee » ABC News (21 février) à l'adresse <http://abcnews.go.com/TheLaw/wireStory?id=4326458>). Voir aussi la contamination des politiques par les commissions militaires dans Mark Falkoff, 2008, « Politics at Guantanamo: The Former Chief Prosecutor Speaks » disponible à l'adresse <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2007/11/politics-at-guantanamo-former-chief.php>; voir aussi les déclarations d'un ancien agent administratif présentant des points semblables dans Clarke, R. A., 2004, *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York, Free Press; Goldsmith, J. L., 2007, *The Terror Presidency: Law and Judgment inside the Bush Administration*, New York, W.W. Norton & Co.

du Canada et de la communauté internationale. Sur bien des plans, notre lutte contre la terreur est truffée d'erreurs qui nous ont causé des dommages collatéraux.

Il est essentiel de ne pas perdre de vue que, à de nombreux égards, le terrorisme est peu coûteux et que les petites sommes continueront d'être mises à la disposition de toute cause militante. Nous devons identifier clairement nos principaux problèmes et objectifs, recueillir et analyser de manière critique les éléments de preuve sur les modes de fonctionnement, les mobiles, les buts, le financement et le soutien des groupes terroristes, puis concentrer nos efforts sur des politiques soigneusement pensées et appliquées avec uniformité qui sont déterminantes pour l'atteinte de nos buts et pour la réduction des effets externes et négatifs.

Nous devons continuer de faciliter la surveillance et de mener des enquêtes de même que d'améliorer la coopération à l'échelle nationale et internationale. Nous ne devons cependant pas perdre de vue nos buts immédiats essentiels : maximiser la conformité, accroître la transparence et la traçabilité des opérations économiques (opérations financières et commerciales) et contrôler la criminalité de tout genre. Un secteur vulnérable important n'a toujours pas été abordé, à savoir la transparence des échanges commerciaux. Il est impérieux de traiter ce problème de toute urgence. Ces buts peuvent être atteints grâce à des politiques raisonnables, pragmatiques et réalistes qui reposent sur des efforts en vue d'atteindre un consensus avec le secteur privé, qui n'aliènent pas les communautés et les alliés et qui sont largement légitimes.

Dans la plupart des secteurs de la politique publique, il faut se pencher sur des calculs à somme nulle très difficiles. La conclusion optimiste du présent rapport est que, dans la lutte contre le financement du terrorisme, nous avons deux options : celle du gagnant-gagnant ou celle du perdant-perdant. La décision ne devrait pas être difficile à prendre.

### **Annexe : Deux solutions**

La non-transparence des échanges commerciaux dont il a été question dans le présent rapport a de nettes retombées sur la stratégie mondiale de lutte contre le financement du terrorisme. Les sommes peu importantes et réunies localement font qu'il est peu ou guère nécessaire d'effectuer des virements transfrontaliers de fonds. Les communications transfrontalières peuvent être moins nombreuses, et le recours au renseignement à l'égard

d'un groupe peut être moins efficace à l'égard d'autres groupes. Il est fort probable que l'on commette des délits ordinaires (à petite ou grande échelle) pour réunir des fonds.

Cela met bien en évidence l'importance accrue et le rôle éventuel des sympathisants ainsi que l'importance des facteurs idéologiques, politiques et socio-économiques. Il devient essentiel de mettre en place des moyens grâce auxquels des approches de services de police communautaires appliquées à la lutte contre le terrorisme peuvent être améliorées ainsi que de renforcer les alliances qui appuient les efforts de prévention du terrorisme.

On voit donc clairement le caractère déterminant du rôle que la société élargie et, surtout, le secteur privé peuvent et devraient jouer. Les parties prenantes et les participants actifs aux entreprises financières et commerciales sont au courant de tendances et d'opérations irrégulières et suspectes, connaissances qui peuvent se révéler d'une extrême utilité pour les organismes de contrôle. Il conviendrait en outre de leur communiquer davantage les autres tendances cernées par les autorités. Nous avons vu que la source des petites sommes d'argent, qui sont bien suffisantes pour causer des torts sérieux et de graves dommages à la société, ne se tarira jamais pour les causes extrémistes et militantes. Nous avons traité de la nécessité d'établir clairement les principaux problèmes et cibles de chaque pays, de recueillir et d'analyser de manière critique les éléments de preuve sur le mode de fonctionnement, les mobiles, les buts, le financement et le soutien des militants, puis de se concentrer sur des politiques planifiées avec soin, exécutées avec uniformité et appliquées avec équité, politiques qui contribuent à l'atteinte de nos buts et à la réduction des effets externes négatifs.

Nous devons continuer de faciliter la surveillance et de mener des enquêtes de même que d'améliorer la coopération à l'échelle nationale et internationale. Nous ne devons cependant pas perdre de vue nos buts immédiats essentiels : maximiser la conformité, accroître la transparence et la traçabilité des opérations économiques (opérations financières et commerciales) et contrôler la criminalité de tout genre.

Dans cette optique, il faut accorder une très grande priorité à la transparence des échanges commerciaux. Il est impérieux et urgent de s'attaquer carrément et adéquatement à ce problème. Les buts de la lutte contre le financement du terrorisme décrits dans le rapport principal

peuvent être atteints grâce à des politiques raisonnables, pragmatiques et réalistes qui reposent sur des efforts en vue d'atteindre un consensus avec le secteur privé, qui n'aliènent pas les communautés et les alliés et qui sont largement légitimes.

Des pressions s'exercent sur tous les pays pour qu'ils adoptent et appliquent des normes internationales visant de nombreuses questions et pour qu'ils traitent du « tsunami réglementaire ». Ainsi, il devient nécessaire de tenter de tirer pleinement parti de toutes synergies lorsqu'il s'agit d'instaurer des dispositions et des fonctions que se chevauchent. Les gouvernements doivent également tenter d'atteindre d'autres but : la sécurité, la paix, la saine gouvernance, les droits de la personne, la pauvreté, la croissance et le développement économiques, la santé publique, la protection de l'environnement, etc. À mesure que nous nous rapprochons de normes mondiales de lutte contre le financement du terrorisme, nous devons reconnaître les effets externes de certaines des politiques courantes et éviter le fondamentalisme réglementaire, c'est-à-dire l'application persistante et déraisonnée de mesures inefficaces ou contre-productives.

À l'heure actuelle, bon nombre de pays n'arrivent pas à trouver un juste équilibre. Le mécontentement et l'angoisse entourant les dispositions réglementaires courantes se retrouvent dans tous les cercles (p. ex., chez les banques, les entreprises de transfert de fonds, les communautés de migrants, les courtiers, les organismes de réglementation, les organismes d'application de la loi, les organismes à but non lucratif, le grand public et la communauté internationale). Comme il a été indiqué dans le rapport principal et ailleurs, nous devons examiner de près les soi-disant experts, mener des évaluations des menaces fondées sur la preuve, offrir de meilleurs conseils aux secteurs privé et à but non lucratif, et appliquer l'actuel capital humain et technologique à des fins productives. Le manque de transparence des échanges commerciaux a été reconnu comme l'un des éléments les plus vulnérables, en partie parce qu'il représente une menace sérieuse en soi et en partie parce qu'il mine simultanément tous les autres efforts réglementaires déployés au chapitre de la transparence financière et de la traçabilité.

Deux programmes ou technologies peu coûteux sont en mesure de fournir une aide efficace à ce chapitre, sans pour autant exiger un surcroît de paperasserie ou la modification marquée des procédures, des règles ou du mode de fonctionnement. Les contributions du secteur privé et du

secteur universitaire peuvent rapprocher les échanges commerciaux et les finances. Pour commencer, on pourrait analyser les activités connues de financement du terrorisme, établir des indicateurs d'alerte et, partant, accroître l'utilité des déclarations d'opérations et d'activités suspectes. Ainsi, ces déclarations ne submergeront pas les institutions financières et les autorités ne crouleront pas sous le poids d'informations inutiles et inutilisées.

Deux initiatives du secteur privé sur les échanges commerciaux et l'expédition transfrontalière de fonds sont très prometteuses. Il s'agit de Leadminer, qui traite des échanges commerciaux, et de Distributed Capital, qui traite des finances. Ces deux initiatives peuvent être utilisées en parallèle et ainsi assurer une transparence et une traçabilité presque complètes et la capacité de les contrevérifier, ce qui produit des économies d'échelle et des résultats immédiats.

#### **« Leadminer » (programme informatisé de profilage numérique)**

Les compétences, l'expérience et la possibilité de réunir et de transférer des fonds au-delà des frontières sans se faire repérer en recourant aux échanges commerciaux existent dans bien des endroits où vivent et agissent des sympathisants de causes militantes ou extrémistes.

Les agences douanières des États-Unis et d'autres pays possèdent la technologie leur permettant de mieux surveiller les échanges commerciaux et d'instaurer des indicateurs d'avertissement en cas d'opérations irrégulières et elles s'en sont servi, mais pas de manière systématique et sans le soutien nécessaire. Le logiciel Numerical Integrated Profiling System (NIPS) – qui a été renommé Leadminer et a subi des mises à niveau constantes pour y ajouter des fonctionnalités – permet l'utilisation en parallèle de toutes les bases de données que l'on veut relier (ou que l'on est autorisé à relier), notamment les données officielles sur les importations et exportations, les dossiers de la base de données Port Import Export Reporting Service (PIERS) et des transporteurs, les déclarations d'opérations suspectes, les casiers judiciaires, les enquêtes en cours, les opérations ou virements en espèces, etc. Le mouvement de fret et de conteneurs ainsi que les données sur les importations et les exportations de sources et de pays différents peuvent être comparées et confrontées, ce qui donne la possibilité de suivre des opérations et des exploitants, d'examiner les motifs d'écart et de se servir de l'information et de l'analyse par marchandise, région ou sujet d'une manière stratégique



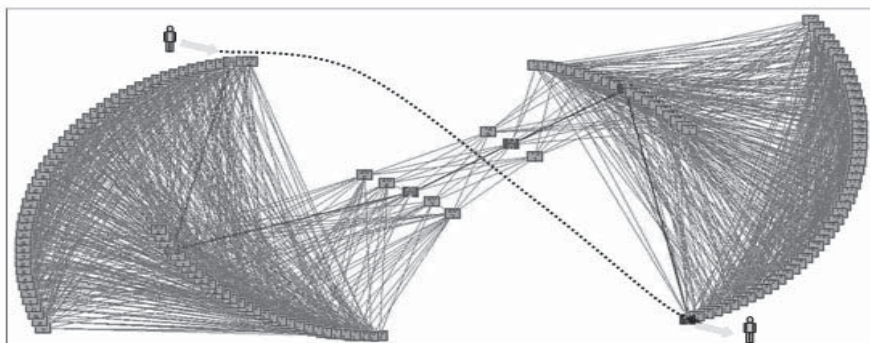
et tactique. Les analyses d'irrégularités au chapitre des importations et des exportations (p. ex., dans le pays d'origine, la destination, le prix ou l'acheminement) et leur déplacement consécutif aux mesures d'application de la loi peuvent appuyer des enquêtes proactives et réactives, la surveillance d'activités suspectes et illicites et l'anticipation de gestes futurs de contrevenants.

### « **Distributed Capital** » (DC)

Les réseaux informels sont efficaces, pratiques, peu coûteux, accessibles, omniprésents et rapides. Leur modèle opérationnel repose sur la confiance et intègre de multiples noyaux commerciaux et financiers dans un réseau mondial. De plus, ils présentent un avantage concurrentiel parce qu'ils permettent également le passage d'opérations illicites (les acteurs illégaux ou ceux qui veulent dissimuler quelque chose sont disposés à payer une prime) dont les exploitants informels peuvent profiter et, ainsi, être mieux en mesure d'offrir de meilleurs taux aux clients parfaitement légitimes dont les fonds assurent la liquidité du système intégral. La transparence n'est pas une caractéristique distinctive des réseaux informels, bien qu'ils puissent être très utiles lorsqu'il s'agit de retracer les contreparties et les opérations. Toutefois, ce repérage exige une main-d'œuvre énorme ainsi que des habiletés et une patience qui ne sont pas toujours disponibles.

En revanche, les systèmes de paiement officiels sont plus lents, plus coûteux et parfois bureaucratiques ou inaccessibles, du moins dans certaines régions du monde. Toutefois, ils offrent transparence et, dans une certaine mesure, traçabilité rapide.

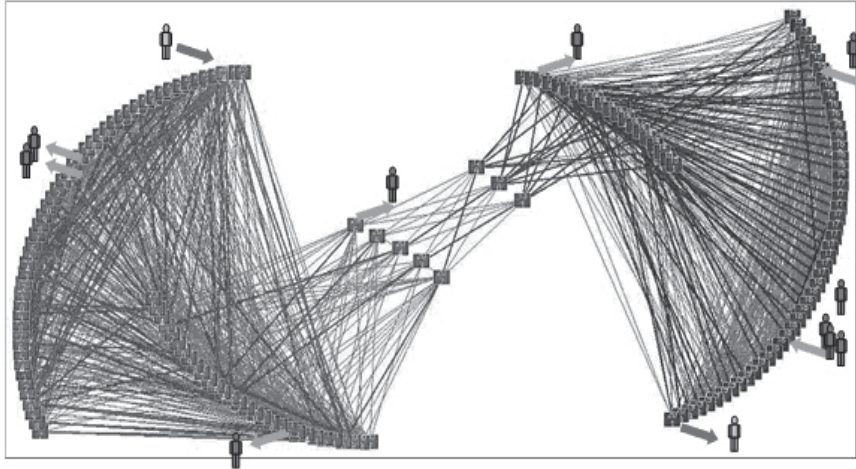
Le système Distributed Capital tente de combiner les meilleurs éléments des mondes formel et informel. Il tente essentiellement de fournir une méthode qui s'inspire du modèle opérationnel informel (hawala) tout en offrant une transparence complète. Il permet en outre le branchement avec de petits opérateurs financiers et augmente l'accès du public aux services financiers.



Graphic 1

Le graphique 1 montre comment un expéditeur de fonds au détail envoie de l'argent à une personne dans un différent pays. La ligne pointillée montre la trajectoire prévue de l'opération, alors que l'argent se rend à la destination finale par de nombreux relais intermédiaires (ligne rouge). Les lignes vertes représentent les branchements institutionnels ou les relations correspondantes, tandis que la ligne rouge montre le cheminement réel du paiement par ces relations. Il s'agit de la manière dont les entreprises de transfert de fonds (qui utilisent de comptes de banque) et les banques formelles acheminent les paiements.

Lorsqu'il existe plus d'un intermédiaire entre l'institution expéditrice et l'institution destinataire, ni l'une ni l'autre de ces institutions ne montre en toute transparence les institutions par lesquelles les paiements ont de fait transité. Vu le nombre de permutations dans un réseau mondial comptant des milliers d'institutions participantes ayant des relations multiples, il est difficile de repérer toutes les activités qui sont exécutées sur ces routes. Il est difficile, coûteux et long de suivre la criminalité qui met à profit cette complexité mondiale pour financer le terrorisme ou d'autres activités illicites ou pour les faciliter. Ce suivi exige en outre des efforts multigouvernementaux de reconstitution du cheminement complet de l'opération, qui constitue un inconvénient de l'acheminement conventionnel qui mine la transparence et représente l'une des caractéristiques ou l'un des problèmes que le système Distributed Capital peut aider à supprimer ou à réduire considérablement pour qu'il prenne des proportions plus faciles à gérer.

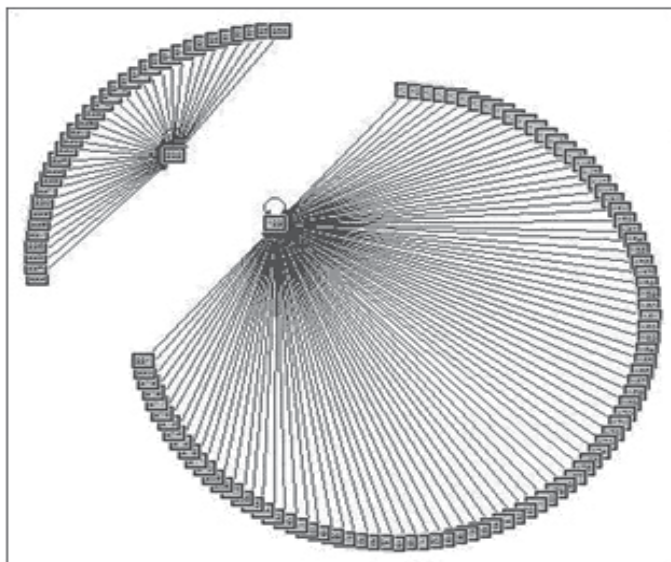


Graphic 2

Le graphique 2 montre des virements dans les deux sens. Les flèches bleues indiquent le paiement initial prévu, tandis que les flèches brunes montrent les paiements faits par d'autres contreparties à peu près au même moment. Dans le réseau bancaire conventionnel, chaque paiement serait acheminé de la manière indiquée par les lignes rouges. Lorsque des méthodes informelles sont utilisées pour exécuter ces paiements, toutefois, nous constaterions seulement ou presque seulement des flux de paiement locaux (réacheminés). Par exemple, le flux vers l'extérieur de la flèche bleue dans le coin supérieur gauche peut être réacheminé localement pour exécuter le flux vers l'intérieur de la flèche brune qui se trouve aussi à la gauche (dans le même pays et la même devise).

Le système Distributed Capital peut réussir à instaurer un tel réacheminement local des flux de capitaux en même temps dans toutes les administrations pour offrir un traitement plus efficace des paiements. Il peut simultanément inscrire et surveiller tous les paiements prévus ainsi que la série réelle d'instructions retenues assurant le règlement par voie de réacheminement local. L'efficacité du système augmente à mesure que s'accroît le nombre d'institutions, d'administrations et de devises utilisant cette plate-forme, parce qu'il réduit davantage la

nécessité des opérations croisées sur les devises et transfrontalières et élimine le procédé de règlement opaque qui est source de risques et de préoccupations au plan de la criminalité chez les organismes de contrôle (graphique 3).



Graphic 3

Ensemble ou séparément, ces deux solutions n'arriveront certainement pas à régler tous les problèmes de traçabilité ou de financement du terrorisme. Elles mettent toutefois en valeur les progrès et les gains qui peuvent être réalisés grâce à l'utilisation des technologies en vigueur et à la conclusion de partenariats entre le secteur privé et le secteur public.

Nikos Passas est professeur de justice pénale à l'Université Northeastern. Il a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université d'Athènes, une maîtrise de l'Université de Paris – Paris II (diplôme d'études approfondies, ou DEA) et un doctorat de la Faculté de droit de l'Université d'Édimbourg. Il est membre du Barreau d'Athènes (Grèce). Il parle couramment six langues et joue de la guitare classique.

Il se spécialise dans l'étude des flux financiers et commerciaux, des crimes économiques, de la corruption, du terrorisme, de la réglementation financière, du crime organisé et des crimes internationaux. Il a publié plus de 100 articles, chapitres de livre, rapports et ouvrages en 11 langues. Il est l'auteur de *Informal Value Transfer Systems (IVTS) and Criminal Activities* (2004), *Legislative Guide for the Implementation of the UN Convention against Corruption*, *Legislative Guide for the Implementation of the UN Convention Against Transnational Organized Crime* (2003), *IVTS and Criminal Organizations: Underground Banking Networks* (1999) et l'éditeur de *The United Nations Convention against Corruption as a Way of Life* (2007), *International Crimes* (2003), *It's Legal but It Ain't Right: Harmful Social Consequences of Legal Industries* (2004), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime* (2002), *Transnational Crime* (1999), *The Future of Anomie Theory* (1997) et *Organized Crime* (1995). De plus, il a dirigé récemment la publication d'un volume sur la réglementation des systèmes informels de transfert d'argent pour le Fonds monétaire international (FMI), a collaboré à titre de coauteur à une étude de la Banque mondiale sur les transferts d'argent des travailleurs migrants dans la région de l'Asie du Sud, a rédigé deux rapports au Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) sur le commerce des pierres et des métaux précieux et a réalisé des études sur la fraude dans les marchés publics, le recouvrement des fruits de la corruption, ainsi que la politique internationale en matière de gouvernance, de développement et de corruption.

Il est rédacteur en chef de la revue internationale *Crime, Law and Social Change* et rédacteur en chef adjoint du *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, du *Open Criminology Journal* et du *European Journal on Criminal Policy and Research*. Il siège au conseil d'administration de la Société internationale de criminologie.

M<sup>e</sup> Passas offre de la formation sur des sujets liés à la réglementation et aux crimes financiers à des représentants d'organismes chargés de l'application de la loi, de services de renseignement et du secteur privé. Il est souvent appelé à témoigner à titre d'expert dans le cadre de procès ou

d'audiences publiques et conseille des cabinets d'avocats, des institutions financières, des agences de sécurité privées, des firmes d'experts-conseils et diverses organisations, dont le FinCEN, le FMI, la Banque mondiale, d'autres institutions multilatérales et bilatérales, les Nations Unies, la Commission européenne, l'Académie des sciences des États-Unis, des instituts de recherche et des organismes gouvernementaux sur tous les continents.

Ses travaux actuels concernent la réglementation des zones de libre-échange et des industries extractives, les crimes financiers à caractère commercial, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la mise en œuvre des conventions des Nations Unies contre la criminalité transnationale et la corruption, la fraude liée à l'identité et la traite des personnes. À titre d'exemple, il est rapporteur général en matière de financement du terrorisme pour le congrès 2009 de l'Association internationale de droit pénal à Istanbul, conseiller auprès du Groupe d'action financière antillais, du Comité des sanctions contre Al-Qaida et les talibans de l'Équipe de surveillance des Nations Unies, de la Commission européenne, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'École supérieure INTERPOL de lutte anticorruption, etc. Entre autres projets, il travaille à élaborer un outil d'auto-évaluation de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, à effectuer de la recherche et des analyses pour l'Association internationale des autorités anticorruption (IAACA) et à créer un consortium international de gestion des connaissances en matière de législation anticorruption, de cas, de stratégies, de recouvrement des biens et d'organismes de lutte contre la corruption.