



## "Financement du terrorisme. Jusqu'où peut aller le droit?"

Bolé, Aymeric

### ABSTRACT

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 et les attentats de Paris et de Bruxelles, le législateur international, européen et belge n'a eu de cesse de vouloir mieux lutter contre le terrorisme et son financement. Outre une description sommaire du mécanisme criminologique et de son évolution pépétuelle à la société, cette étude relative à la lutte juridique contre le financement du terrorisme aborde une approche pratique sur base de certains acteurs de terrain et un examen de certains écueils et d'éventuelles dérives juridiques. De l'application du droit international et européen en droit interne à l'analyse du dispositif préventif, avec notamment l'approche par les risques des différentes entités assujetties, et du dispositif répressif et du lien étroit que le phénomène du financement du terrorisme au sens large entretient avec la problématique du blanchiment de capitaux. Un examen sommaire et objectivement critique de la lutte contre le financement du terrorisme depuis plus de 20 ans.

### CITE THIS VERSION

Bolé, Aymeric. *Financement du terrorisme. Jusqu'où peut aller le droit?*. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2022. Prom. : Flore, Daniel. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:34583>

Le répertoire DIAL.mem est destiné à l'archivage et à la diffusion des mémoires rédigés par les étudiants de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, notamment le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit à la paternité. La politique complète de droit d'auteur est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL.mem is the institutional repository for the Master theses of the UCLouvain. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright, in particular text integrity and credit to the author. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

**Faculté de droit et de criminologie**

# **Financement du terrorisme.**

Jusqu'où peut aller le droit ?

Auteur :  
Aymeric Bolé  
Promoteur(s)  
Daniel Flore  
Lecteur(s) :  
Année académique 2021-2022  
Master en droit à horaire décalé

## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

## TABLE DES MATIERES

Introduction.	5
Chapitre I : L’incrimination du financement du terrorisme : définitions et sources.	9
Section 1. Le financement du terrorisme en droit international.	9
A. Genèse et historique : le problème d’une définition universelle.	9
B. Définition du terrorisme.	13
C. Définition du financement.	14
D. Incrimination du financement.	14
E. Caractéristiques du financement et son rapport avec la criminalité.	18
E.1 Le blanchiment d’argent est un outil du financement du terrorisme.	18
E.2 Le financement du terrorisme pour subvenir à des besoins opérationnels et organisationnels.	19
F. Les sources du financement.	21
F.1 Les sources licites.	22
F.2 Les sources illicites.	24
F.2.1 Le cas particulier du narco-terrorisme.	26
F.2.2 Le cas particulier du trafic d’antiquités.	27
G. Les transferts de fonds.	28
G.1 le système financier classique.	31
G.2 le cas particulier des monnaies virtuelles.	32
G.3 le système financier informel.	32
H. La spécificité et la complexité du financement du terrorisme islamiste.	34
Section 2. Le financement du terrorisme en droit interne.	35
Chapitre II : Le dispositif préventif et répressif : considérations générales.	35
Section 1. financement du terrorisme & blanchiment de capitaux : approche fondée sur les risques.	41

Section 2. Le dispositif préventif.	44
A. évolution législative : de la loi du 11 janvier 1993 à la loi du 20 juillet 2020.	45
A.1 Obligations générales de vigilance.	48
A.2 Déclarations de soupçons.	49
B. CTIF.	51
C. Les sanctions administratives et pénales du dispositif préventif & le principe « non bis in idem ».	53
Section 3. Le dispositif répressif.	55
A. Les articles 140, 140septies et 141 du Code Pénal.	57
B. L'article 505 du Code Pénal.	59
C. Saisie, confiscation & gel des avoirs.	60
Section 4. Zone grise & le rapport aux droits fondamentaux.	63
Chapitre III : Analyse de la menace & efficience de l'arsenal juridique.	65
Conclusion.	67
Bibliographie.	69
Annexes.	79

## **REMERCIEMENTS**

Tous mes remerciements vont au Professeur Daniel Flore, mon promoteur de mémoire, pour ses précieux conseils et ma stratégie de recherche et d'analyse sur le sujet.

Je remercie également l'OCAM et la division centrale terrorisme de la Police Judiciaire Fédérale pour le temps consacré et leurs analyses de terrain.

Je dédie ce mémoire à toutes les victimes directes ou indirectes du terrorisme.

À ma famille et à mon grand-père, qui aurait été très sensible au sujet traité et intéressé par mon domaine d'études.

*« Jaurès, Trotski, Gandhi, et on en passe... Ces hommes célèbres ne représentent qu'une infime partie des victimes du terrorisme en temps de paix : depuis un siècle, des torrents de sang et de larmes ont été versés – souvent en vain. » Robert Solé, le défi terroriste, 1979.*

## Introduction

Le monde occidental est frappé depuis de nombreuses années par une vague d'attentats qui secoue nos valeurs et bouleverse nos habitudes de vies. Depuis le 11 septembre 2001, la résurgence de filières terroristes à des fins idéologiques et la série d'attentats qui ont frappé l'Europe, et notamment Paris et Bruxelles, la société ne cesse de changer et de prendre en considération de nouveaux paramètres sociaux, politiques et juridiques.

Après le 11 septembre, certaines langues du monde bancaire des pays orientaux se délient et dénoncent clairement ce lien si particulier entre finance et terrorisme : « *sais-tu, me dit-il, que Mohammed Atta ( l'un des auteurs des attentats de New-York et le pilote du premier avion ayant frappé les tours jumelles du World Trade Center ) a gardé, jusqu'au bout, un compte ouvert, ici dans l'émirat, à l'agence de la City Bank ? sais-tu que c'est sur la succursale de HSBC que Marwan al-Shehhi, le pilote du deuxième avion, ouvre en juillet 1999, le compte principal sur lequel il fonctionne jusqu'à la veille de l'attentat ? que penses-tu du fait que lui et les autres ont réussi à ouvrir, avec des pièces d'identité parfois falsifiées, jusqu'à 35 comptes – dont 14 dans la seule Sun Trust Bank – dans les grandes banques américaines ? Bref, le bilan est désastreux.*  »<sup>1</sup>

Comme le révélait<sup>2</sup> également le journal « *Le Monde* » à la suite d'une importante enquête journalistique regroupant 54 médias, une vingtaine de personnes liées au financement d'Al-Qaïda et aux attentats du 11 septembre 2001 composent la « *Golden Chain* » de Oussama Ben Laden et se révèlent être des clients de la banque HSBC en Suisse. L'article est rédigé presque 15 ans après l'attaque des tours jumelles de New-York mais quelques mois avant que l'Europe soit frappée à son tour à Paris et puis Bruxelles par une vague d'attentats sanglants et meurtriers.

En Belgique, le journal « *Le Soir* » révélait en novembre 2016 que l'auteur des attentats de la station Malbeek du 22 mars 2016, Khalid El Bakraoui aurait effectué une demande de rançon suite au cambriolage de 10 toiles d'une valeur de 1,2 million d'euros au Musée Van Buuren de Uccle en juillet 2013 auprès de trois compagnies d'assurances. L'article rapporte qu'il était impliqué dans les attentats de Paris et que cela serait lié au financement d'activités terroristes. La « *RTBF*<sup>3</sup> » relayait une information selon laquelle « *un terroriste présumé et inculpé* » dans les attentats de Paris aurait déclaré qu'une partie du financement de ces attentats « *provenait du braquage de la banque privée Crédit Agricole d'Auderghem commis par les frères El Bakraoui en juin 2014.*  »

---

<sup>1</sup> LÉVY, B.-H., Qui a tué Daniel Pearl ?, l'argent du jihad, Grasset, 2003, p. 369.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 11 février 2015, HSBC & LES SWISSLEAKS, *HSBC abritait ( aussi ) des financiers d'Al-Quaïda*, page 3.

<sup>3</sup> <https://www.rtbf.be/article/le-braquage-d'une-banque-en-2014-aurait-permis-de-financer-les-attentats-de-paris-10051549?id=10051549>

Au moment d'écrire ces lignes, le procès des attentats de Paris se tient toujours auprès de la Cour d'assises spéciale à Paris. La question<sup>4</sup> des liens familiaux des auteurs et de l'aide apportée par l'entourage de ceux-ci se pose et s'appréhende juridiquement sous la qualification de « *financement du terrorisme* ».

Huit années après le scandale de HSBC et d'Al-Qaïda, comme si l'histoire était condamnée à se répéter, c'est au tour de Credit Suisse<sup>5</sup> de se retrouver devant la justice pénale fédérale helvétique pour la gestion de fonds « douteux ».

Au niveau du financement du terrorisme international, il est ainsi reproché<sup>6</sup> à la banque d'avoir permis « *près de 200 crédits à la consommation auprès de Bank-now, une filiale de Credit Suisse, entre 2007 et 2009. Les montants auraient rejoint le Sri Lanka sous forme d'argent liquide transitant par Singapour et la Malaisie, par des virements bancaires à des sociétés-écrans ou encore via des paiements directs à des acheteurs d'armes du mouvement. Au total, ce sont près de 15 millions de francs qui auraient gonflé les caisses des Tigres tamouls.* »

Les banques ne sont pas les seules. Certains partenariats commerciaux<sup>7</sup> entre des multinationales et des groupes terroristes éclatent aujourd'hui au grand jour avec des millions de dollars aux motifs occultes s'étalant sur presque dix ans.

En Belgique, la jurisprudence correctionnelle<sup>8</sup>, notamment la 90<sup>e</sup> chambre du tribunal correctionnel de Bruxelles, fait état de condamnations pénales récentes sur le plan du financement du terrorisme relativement à la problématique du djihadisme<sup>9</sup>.

Le terrorisme et les moyens humains, politiques, financiers, matériels et juridiques sur lesquels il repose s'inscrivent sociologiquement dans le temps et marquent de manière récurrente notre actualité. La menace que représente ce phénomène pour les valeurs sociales qu'un état de droit se doit de défendre nous apparaît comme suffisamment pertinente pour être analysée objectivement.

Selon le Fonds monétaire international et le SPF Economie, en décembre 2021, « *les fonds blanchis ou destinés au financement du terrorisme représenteraient entre 400 et mille milliards d'euros, soit entre 2,5 et 5 % du PIB mondial.* »<sup>10</sup>

Au même titre qu'il n'y a pas de fumée sans feu, il n'y a pas de terrorisme sans financement pris dans un sens large. Il nous paraît, néanmoins, nécessaire d'étudier modestement cette question pour considérer

---

<sup>4</sup> <https://www.lalibre.be/international/europe/2021/11/02/attentats-de-paris-la-mere-de-lun-des-kamikazes-du-bataclan-jugee-jeudi-OUV2QALHNNEJ7OZW2TOBHXZQOQ/>

<sup>5</sup> [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/02/20/suisse-secrets-revelations-sur-l-argent-sale-cache-chez-credit-suisse\\_6114526\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/02/20/suisse-secrets-revelations-sur-l-argent-sale-cache-chez-credit-suisse_6114526_4355770.html)

<sup>6</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/credit-suisse-finance-tigres-tamouls>

<sup>7</sup> <https://www.lesoir.be/426883/article/2022-02-27/ericsson-collabore-avec-letat-islamique-pour-developper-ses-activites-en-irak>

<sup>8</sup> <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/02/04/trente-mois-avec-sursis-pour-avoir-finance-ses-fils-djihadistes-Z475G3OKTJDWXJPQMYT7MATSYY/>

<sup>9</sup> <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/djihadisme/10910151>

<sup>10</sup> [www.belgium.be](http://www.belgium.be)

l'importance du phénomène tout en jugeant la balance des intérêts en cause et le risque de galvauder certaines libertés et garanties fondamentales.

En effet, il n'est pas rare de constater l'abondance des arguments par lesquels des dérogations<sup>11</sup> aux dispositions internationales et européennes relatives aux droits de l'homme se justifient dans la lutte contre le terrorisme<sup>12</sup>. Néanmoins, le danger public invoqué par le législateur en cause et définit par la jurisprudence européenne<sup>13</sup> comme « *une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État.* » ne saurait faire oublier à un état le paradoxe par lequel « *se libérer des obligations relatives aux droits de l'homme, est d'autant plus lourde de menaces (...) que c'est dans ces périodes exceptionnelles que les droits de l'homme sont les plus menacés, et les garanties pour leur protection les plus importantes.* »<sup>14</sup>

C'est dans cette dernière perspective que nous entendons inscrire notre démarche académique pour étudier le phénomène terroriste sur un plan juridique et plus particulièrement sur le plan pénal.

En effet, comme d'illustres auteurs<sup>15</sup> ayant posé « *les bases de la réflexion pénale moderne* », il convient de garder à l'esprit de notre démarche que « *les lois sont les conditions sous lesquelles des hommes indépendants et isolés s'unirent en société. Fatigués de vivre dans un état de guerre continual et dans une liberté rendue inutile par l'incertitude de la conserver, ils sacrifièrent une partie de cette liberté pour jouir du reste avec plus de sûreté et de tranquillité.* »

Nous nous interrogeons, par la méthode universitaire, sur la place du droit pénal face à cette menace dans une société démocratique. Nous étudierons plus spécifiquement la question du traitement juridique du financement du terrorisme en droit belge et dans un contexte plus international et comparé. Notre démarche intellectuelle étant de considérer qu'on ne peut lutter efficacement contre le terrorisme et ériger, comme a pu le faire le législateur, certains comportements en infractions terroristes sans s'attarder sur l'appui matériel et financier que ces infractions presupposent. Plus qu'une simple description du droit positif en la matière, il nous incombe de structurer notre réflexion en nous basant justement sur la volonté du législateur<sup>16</sup> et en la confrontant à la pratique.

Tout au long de l'élaboration de ce mémoire, nous avons nourri un intérêt particulier sur le rapport étroit qu'entretient le droit pénal avec le droit économique. Outre la question du blanchiment d'argent visé par l'article 505 du Code Pénal en droit belge, nous entendons nous concentrer essentiellement sur la question du financement du terrorisme tout ne niant pas qu'il existe des liens avec l'incrimination visée par l'article 505

---

<sup>11</sup> Article 15, Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, 4 novembre 1950.

<sup>12</sup> CEDH, arrêt Lawless c./ Irlande, 14 novembre 1960, A.1, numéro d'arrêt 332/57 ; CEDH, arrêt Aksoy c./ Turquie, 18 décembre 1996 ; CEDH, A et a. c./ Royaume-Uni, 19 février 2009.

<sup>13</sup> CEDH, arrêt Lawless c./ Irlande, 14 novembre 1960 ; F. SUDRE, « Droit européen et international des droits de l'homme, 11<sup>e</sup> édition, Presses universitaires de France, 2012, p. 244.

<sup>14</sup> F. SUDRE, « Droit européen et international des droits de l'homme, 11<sup>e</sup> édition, Presses universitaires de France, 2012, pp. 241-242.

<sup>15</sup> C.BECCARIA, « Des délits et des peines. », traduction de Maurice Chevallier, préface de Robert Badinter, §I. origine des peines, p.61. Flammarion, 1965.

<sup>16</sup> Cass., 16 juin 1936, Pas., 1936,I, p. 297.

en droit interne. La criminalisation de l'argent et de ses effets dépasse les frontières et nourrit l'actualité. Comme en témoigne d'imminents auteurs<sup>17</sup>, le droit pénal et le monde économique au sens large se rapprochent toujours un peu plus et si la spécificité du financement du terrorisme dénote par rapport à la criminalité financière au sens large, il n'en demeure pas moins que le phénomène s'étudie aujourd'hui dans la même section que celle relative au blanchiment.

Comme le souligne la doctrine<sup>18</sup>, la stratégie de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme demeure au centre du droit pénal moderne où l'on assiste aujourd'hui à une forme de mondialisation de celui-ci. Cela pose évidemment la question de l'appréhension juridique du phénomène face à cette complexification mais également celle de la vigilance à l'égard des libertés et des droits fondamentaux qu'il convient de respecter ou d'aménager prudemment dans ce contexte.

Nous débuterons cette étude par l'examen des différentes sources juridiques qui tendent vers l'incrimination du financement du terrorisme et par les différences de celle-ci avec celle du blanchiment d'argent. Nous aborderons cette incrimination tant sur le plan répressif que sur le plan préventif. Il nous apparaît opportun d'envisager cette problématique sur le côté pile et face, en amont et en aval, pour considérer la pertinence pratique et l'efficacité des normes visées.

Soucieux de vouloir éviter de rester dans notre tour d'ivoire académique, nous aborderons la problématique en mettant en perspective nos recherches avec les différents professionnels susceptibles d'être confrontés à cette délicate question sur le plan pratique. Nous aborderons l'efficacité des mesures préventives et répressives ainsi que les différents indices pouvant constituer une porte d'entrée potentielle au financement du terrorisme. Fondamentalement, il nous faut garder à l'esprit d'éviter de tomber dans un certain manichéisme pour affronter le terrorisme. Comme le rappelle le journaliste Robert Solé<sup>19</sup> sur base d'une analyse de la situation italienne à la fin des années 70 : « *agir sur ses causes profondes avec ardeur, impatience et imagination. Cela ne se traduit pas par – prévenir vaut mieux que punir – formule qui a d'ailleurs des sens diamétralement opposés selon qu'elle est employée par des défenseurs des libertés (...) ou des partisans de la méthode forte (...). En fait, il faut prévenir le terrorisme et le réprimer en même temps.* »

---

<sup>17</sup> SPREUTELS, J., ROGGEN,F., ROGER FRANCE E., COLLIN, J.P., Droit Pénal des Affaires, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2021.

<sup>18</sup> BRAYER, G., « La lutte internationale contre le blanchiment et le financement du terrorisme », Colloque du 1<sup>er</sup> décembre 2006, Centre Français de droit comparé, volume 9, société de législation comparée, 2007,pp.25-27 ; RUELLE,R., Service des affaires européennes et internationales du Ministère de la justice, *Revue internationale de Droit Economique*, 2002/2,p.513 et s.

<sup>19</sup> SOLÉ, R., Le défi terroriste, leçons italiennes à l'usage de l'Europe, Éditions du Seuil, 1979, p. 245.

# Chapitre I. L’incrimination du financement du terrorisme : définitions et sources.

La problématique du financement du terrorisme suppose d’appréhender deux concepts. Premièrement, tenter de donner une définition du terrorisme dans une approche comparative entre le droit international et le droit interne et ensuite d’appliquer un raisonnement similaire sur la question particulière de son financement.

## ***Section I. Le financement du terrorisme en droit international.***

Définir le terrorisme constitue déjà, en doctrine<sup>20</sup>, une grande complexité voire un problème en soi. Sur le plan historique et généalogique, certains auteurs<sup>21</sup> remontent à l’antiquité pour appréhender le phénomène terroriste. Il y a lieu de considérer que le terrorisme est ainsi bien plus qu’un domaine d’études juridiques mais qu’il s’appréhende sous plusieurs formes qui complexifient son analyse. Toutefois, l’exigence d’une définition solide et précise se justifie aisément. Comment, en effet, pouvoir étudier rigoureusement le financement d’un phénomène que l’on ne parviendrait pas à définir, dans une perspective de sécurité juridique et de respect de l’Etat de droit ? Il faut ainsi partir des faits historiques et des contextes successifs ayant amenés les législateurs au sens large à cadrer la problématique.

### ***A. Genèse et historique : le problème d’une définition universelle.***

Plus récemment dans l’histoire contemporaine, l’événement par lequel l’Archiduc François-Ferdinand est assassiné à la fin juin 1914 par un militant politique serbe à Sarajevo, capitale de l’actuelle capitale de la Bosnie-Herzégovine et tristement célèbre dans les années 1990 également pour avoir été la capitale la plus longuement assiégée dans l’histoire de la guerre moderne, constitue la première date clé pour le terrorisme international<sup>22</sup> et le point de départ de la première guerre mondiale.

De manière dramatiquement anecdotique, il faut relever que Sarajevo a été le théâtre d’une partie des guerres de Yougoslavie qui ont opérées un tournant sur le plan du droit international pénal et droit international humanitaire avec la mise sur pied du Tribunal<sup>23</sup> pénal international pour l’ex-Yougoslavie. La première tentative d’approche juridique découle de la volonté de la Société des Nations de lutter de manière internationale contre le terrorisme par le biais de la prévention, la répression et la mise en place d’une juridiction internationale compétente en la matière à la suite de plusieurs attentats<sup>24</sup> perpétrés dans les décennies ayant suivies l’assassinat de l’Archiduc François-Ferdinand.

<sup>20</sup> L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme » in *Juger le terrorisme dans l’Etat de droit* (sous la dir. de L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH), Bruxelles, Bruylant, 2009.

<sup>21</sup> CHALIAND, G., BLIN, A., (dir.), *Histoire du terrorisme: De l’Antiquité à Al Quaida*, Paris, Bayard, 2006.

<sup>22</sup> TAKÁCS, T., *Le Terrorisme international peut-il déclencher une guerre mondiale (l’assassinat de François-Ferdinand à Sarajevo)*, Département d’Histoire du Droit à la Faculté de Droit de L’Université de Miskolc, Hongrie, disponible sur [https://www.uni-miskolc.hu/uni/res/e\\_publications/pdf/takacs.pdf](https://www.uni-miskolc.hu/uni/res/e_publications/pdf/takacs.pdf)

<sup>23</sup> Statut du Tribunal Pénal International pour l’ex-Yougoslavie, disponible sur [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icty/icty\\_f.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icty/icty_f.pdf)

<sup>24</sup> MARTIN, J.-C., *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

La convention<sup>25</sup> mise en place considérait, dans son article 1<sup>er</sup>, point 2, qu'il s'agissait de terrorisme relativement à des « *faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public.* »

Il s'agit de la première vraie considération juridique par les législateurs<sup>26</sup> et les différents ordres juridiques du terrorisme et de la nécessité de lutter contre celui-ci.

Néanmoins, l'histoire démontre que la place du terrorisme en droit international demeure une question controversée, notamment sur le plan de la compétence matérielle des juridictions internationales en la matière. En effet, l'article 5 du chapitre II relatif à la compétence, recevabilité et au droit applicable de la Cour pénale internationale<sup>27</sup> limite la compétence juridictionnelle aux « *crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale.* »

En analysant *expressis Verbis* l'article 5, le Statut fixe la compétence de la Cour en retenant la qualification des crimes de génocide, contre l'humanité<sup>28</sup>, de guerre et d'agression mais ne mentionne pas explicitement le terrorisme. Cela permet à la doctrine<sup>29</sup> d'en déduire logiquement que : « *les actes de terrorisme ne sauraient rentrer dans le champ d'application du droit international pénal.* »

Eu égard à ce postulat doctrinal, il faut toutefois considérer que l'article 4 du Statut du Tribunal International pour le Rwanda<sup>30</sup> vise les actes de terrorisme dans le cadre des violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes en temps de guerre et du Protocole additionnel II aux dites Conventions.

Soixante ans après la Convention de la Société des Nations, la volonté des États de lutter contre le terrorisme international s'inscrit dans la résolution A/RES/51/ 210 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies par laquelle l'organisation des Nations Unies condamne « *comme criminels et injustifiables, de tous les actes, méthodes et pratiques terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les États et les peuples et menacent l'intégrité territoriale et la sécurité des États ( ...)* » et réaffirment que « *que les actes, méthodes et pratiques*

---

<sup>25</sup> Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, Genève, 16 novembre 1937, Journal Officiel de la Société des Nations, janvier 1938, N° officiel C.546.M.383.1937.V., disponible sur [https://legal.un.org/avl/pdf/ls/RM/LoN\\_Convention\\_on\\_Terrorism.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ls/RM/LoN_Convention_on_Terrorism.pdf)

<sup>26</sup> SAUL, B., The Legal Response of the League of Nations to Terrorism, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006. p. 78.

<sup>27</sup> Statut de la Cour Pénale Internationale, Rome, 17 juillet 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>28</sup> FRY, J., Terrorism as a Crime against Humanity and Genocide: the Backdoor to Universal Jurisdiction, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, 2003, pp. 169-199.

<sup>29</sup> L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme » in *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit* (sous la dir. de L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH), Bruxelles, Bruylant, 2009, p.24.

<sup>30</sup> Statut du Tribunal International pour le Rwanda, 8 novembre 1994.

*terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations Unies; ils déclarent que sont également contraires aux buts et principes des Nations Unies, pour les personnes qui s'y livrent sciemment, le financement et la planification d'actes de terrorisme et l'incitation à de tels actes. <sup>31</sup> »*

La résolution s'approche d'une définition du terrorisme par laquelle des actes criminels visant à provoquer la terreur au sens large dans un but politique sont injustifiés. Force est de constater que la menace terroriste, sorte d'épouvantail pour la paix mondiale s'inscrit dans la durée et dans le temps avec les difficultés juridiques que nous décrivons.

En effet, les disparités pour définir le terrorisme sont sans doutes à l'origine de la complexification juridique du phénomène. La doctrine mondiale<sup>32</sup> fait état de centaines de définitions du terrorisme !

La volatilité juridique n'est pas souhaitable et aisément critiquée<sup>33</sup>. La conséquence directe étant d'incriminer des comportements ou de laisser une marge de manœuvre délibérément large à l'interprétation ou au raisonnement par analogie au risque de transformer le terrorisme en un concept « bateau » et de violer certaines libertés et droits fondamentaux de manière juridiquement injustifiée.

Il en va fondamentalement du principe de légalité<sup>34</sup> et de son exigence de clarté, accessibilité et de précision en droit pénal, notamment rappelé par la jurisprudence<sup>35</sup> de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La doctrine<sup>36</sup> pénale belge est ainsi exemplative pour ces considérations critiques du droit pénal international en rappelant « *les conditions qualitatives de la loi* » dans la définition des infractions.

Certains auteurs<sup>37</sup> ont essayé de dégager une méthode pour définir le terrorisme international : une approche déductive générale relativement à la nature de l'intention et une approche inductive en privilégiant l'acte

---

<sup>31</sup> A/RES/51/210, 17 décembre 1996.

<sup>32</sup> BERES, L.R., The Meaning of Terrorism - Jurisdictional and Definitional Clarifications, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, No. 28, 1995, p. 239; SCHMID, A.P., JONGMAN, A.J., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1988.

<sup>33</sup> SOREL, J., Existe-t-il une définition universelle du terrorisme?», in BANNELIER, C., CHRISTAKIS. T., CORTEN. O. et al., *Le droit international face au terrorisme*, Editions A. Pedane, Paris, 2002, p. 44.

<sup>34</sup> Cass., 17 octobre 2006, Pas., 2006, p. 2078.

<sup>35</sup> CEDH, arrêt Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, par. 52 ; CEDH, arrêt Giacobbe c. Italie du 15 décembre 2005 rendu à l'unanimité, §89. CEDH, arrêt K.A. et A.D. c. Belgique du 17 février 2005 rendu à l'unanimité, §89.

<sup>36</sup> KUTY., F., *Principes généraux du droit pénal belge*, Tome I, la loi pénale, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2009, Les caractéristiques générales du droit pénal, p.79.

<sup>37</sup> L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme » in *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit* (sous la dir. de L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH), Bruxelles, Bruylant, 2009, p.31 ; LEVITT, G., *is Terrorism Worth*

matériel. En tout état de cause, il semble se dégager une forme d'unanimité autour de deux éléments essentiels : « *l'intention de coercition exercée à l'égard d'un Etat (gouvernement, corps politique etc., mais aussi assimilation des organisations gouvernementales internationales, voires d'autres institutions) ou l'intimidation du public ou d'une partie de celui-ci, parfois également la déstabilisation de structures institutionnelles (étatiques ou d'organisations internationales)*. »<sup>38</sup>

Pour la doctrine, il semble unanime également, dans toutes les définitions, qu'il se dégage sur le plan des éléments constitutifs de l'infraction terroriste, outre l'élément légal, matériel et de l'élément moral constitutif d'un dol général, une intention plus spécifique dans le chef de l'auteur, considéré comme un dol spécial, et réalisé dans l'intention du but à atteindre par l'acte en cause.

La nécessité de définir rigoureusement et précisément l'infraction terroriste en droit international ne saurait porter préjudice au caractère élastique et évolutif<sup>39</sup> du processus de définition. Cela est d'ailleurs souhaitable puisque le terrorisme en tant que phénomène social s'inscrit dans le temps et s'adapte perpétuellement à une société et un monde qui changent. À ce stade, il nous paraît utile de considérer l'acte en cause en examinant sa finalité plutôt que sa forme.

Il nous paraît sérieusement envisageable à l'heure actuelle de considérer, par exemple, que la fraude informatique ou que des formes de sabotage par le biais de nouvelles technologies puissent constituer du terrorisme au sens général du terme dans l'hypothèse où ces actes viseraient une intention coercitive vis à vis d'un état ou d'intimidation à l'égard du public.

Une relative controverse doctrinale relative à la question de savoir si le droit pénal international ou le droit international humanitaire est plus à même d'encadrer et de lutter contre le terrorisme penche en faveur du droit pénal international<sup>40</sup>, notamment par rapport aux actes préparatoires et à la collecte de fonds. Quoi qu'il en soit, il semble certain qu'une définition aussi large que précise par le biais d'un législateur ne s'exprimant juridiquement que d'une seule voix au niveau international demeure la solution la plus légitime.

---

Defining?, *Ohio Northern University North Review*, No. 13, 1986, pp. 97; GOLDER, B., WILLIAMS, G., What is Terrorism ? Problems of Definition, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 27, No. 2, 2004, pp. 270-295.

<sup>38</sup> L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme » in *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit* (sous la dir. de L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH), Bruxelles, Bruylant, 2009, p.40

<sup>39</sup> MARRET, J.-L., *Techniques du terrorisme*, PUF, coll. *Défense et défis nouveaux*, 2002; HERMANT, D., BIGO, D., Un terrorisme ou des terroristes ?, *Esprit*, No. 94-95, 1986. pp. 23-27 : LAQUEUR, W., *The New Terrorism*, New York, Oxford University Press 2000.

<sup>40</sup> CASSESE, A., The Multifaced Criminal Notion of Terrorism in International Law, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, pp. 933 et sqq.

## **B. Définition du terrorisme.**

Compte tenu des éléments soulevés précédemment, nous nous permettons de construire notre propre concept sur base d'autres définitions<sup>41</sup> afin que celui-ci soit le plus à même de pouvoir correspondre à la problématique étudiée, c'est à dire celle de son financement. À cet effet, la Convention<sup>42</sup> internationale pour la répression du financement du terrorisme a le mérite de délimiter la question du terrorisme sous cet angle. Au sens de l'article de l'article 2, 1. a) et b), un acte est dit terroriste si il constitue une infraction selon la définition des traités énumérés par la convention, si il est destiné à blesser grièvement ou tuer une personne en dehors d'un 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.* »

Il faut interpréter cette définition, selon nous, comme le fait d'incriminer et de qualifier comme terroriste, un acte criminel idéologique grave attentatoire à la vie et l'intégrité physique des personnes dans une intention spécifique de déstabilisation publique ou sociétale. On peut y voir là, *mutatis mutandis*, une forme de lobbying criminel. Pour Gérard Cornu qui traite du vocabulaire juridique, le terrorisme est dérivé du latin *terror*<sup>43</sup> signifiant effroi ou épouvante. Le terme renvoi ainsi à l'idée de peur. Le terme est un substantif<sup>44</sup> masculin, c'est à dire un mot qui désigne une substance<sup>45</sup>.

L'auteur<sup>46</sup> y voit la « *qualification aggravante de superposition fondée sur le lien de l'acte avec une véritable entreprise de déstabilisation dont l'objectif est la subversion de l'ordre public et le ressort la propagation de la peur.* »

Il faut donc définir l'acte terroriste en lien avec son objectif et l'intention de son ou de ses auteurs. L'acte infractionnel sous-jacent est ainsi dénué de fondement terroriste sans l'intention de déstabilisation publique ou sociétale. Il y a lieu, selon nous, d'examiner les actes selon leur finalité et la volonté de ceux qui les commettent.

---

<sup>41</sup> G. Guillaume, « Préface », in *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001* (K. BANNELIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN, et B. DELCOURT dir.), Paris, Pedone, 2002, III.

<sup>42</sup> Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Nations Unies, 1999, signé à New-York, le 10 janvier 2000.

<sup>43</sup> GAFFIOT, F., DICTIONNAIRE LATIN FRANÇAIS, 1934, HACHETTE, p. 1561, disponible sur <https://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php>

<sup>44</sup> Grand dictionnaire de la langue française, Larousse des Noms Communs, 2008, p.1326.

<sup>45</sup> Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/substantif>

<sup>46</sup> CORNU, G., Vocabulaire Juridique, Association Henri Capitant, Quadrige / Presses Universitaires de France, 1987, p. 1013.

### **C. Définition du financement.**

La doctrine juridique<sup>47</sup> schématisise la définition du financement comme la « *réunion des fonds*<sup>48</sup> nécessaires à la réalisation d'une opération (...) ».

Le droit international et la Convention de 1999<sup>49</sup> va plus loin dans son article 1<sup>er</sup> puisqu'elle assimile aux « *Fonds* » les « *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*<sup>50</sup>, 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. »

Il en est ainsi également pour les « *Produits* »<sup>51</sup> issus directement ou indirectement d'infractions.

### **D. Incrimination du financement.**

Sur le plan infractionnel, l'article 2,1° de la Convention de New-York incrimine le financement sur le plan de l'élément matériel par le fait qu'une personne, par quelque moyen que ce soit, fournisse ou réunisse des fonds de manière directe ou indirecte, illicitement et délibérément.

Sur le plan intentionnel, la doctrine internationale<sup>52</sup> nous éclaire sur l'interprétation de l'élément moral établi par cette disposition : « *Primo, l'acte doit être délibéré. Secundo, son auteur doit avoir l'intention de voir utiliser les fonds pour financer des actes de terrorisme, ou de savoir qu'ils seront utilisés à cette fin. Dans ce second aspect, l'intention et la connaissance constituent les deux branches d'une alternative. La Convention ne fournit aucune autre information sur ces deux aspects de l'élément moral, et il convient donc de les appliquer conformément au droit pénal général de chaque État partie.* »

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 458.

<sup>48</sup> Ibid., p. 465, « ( plur.). Capitaux, sommes d'argent, deniers, économies (...) constitué avec une affectation particulière».

<sup>49</sup> Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Nations Unies, 1999, signé à New-York, le 10 janvier 2000.

<sup>50</sup> Pour une application concrète et actualisée en droit belge relative aux monnaies électroniques et autres cryptomonnaies, voir <https://www.bazacle-solon.eu/la-conformite-et-la-fiscalite-des-crypto-en-belgique/>

<sup>51</sup> Article 1er, 3°, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Nations Unies, 1999, signé à New-York, le 10 janvier 2000.

<sup>52</sup> Fonds monétaire international, Suppressing the financing of Terrorism : a hand book for Legislative drafting, Whasington DC, publications du Fonds monétaire international, 2003, p.8.

Les attentats de New-York du 11 septembre 2001 ont propulsé le Conseil de sécurité des Nations Unies à aller plus loin que la Convention de 1999 dans la lutte préventive et répressive du financement des actes de terrorisme. Agissant en vertu du Chapitre VII de sa Charte, l'ONU<sup>53</sup> incrimine internationalement le financement du terrorisme en décidant que les États doivent sanctionner le fait de fournir ou de collecter délibérément par leurs nationaux et sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement des fonds destinés à perpétrer des actes de terrorisme.

C'est la première fois, avec la mise sur pied de cette convention, qu'une véritable coordination internationale de lutte contre le financement du terrorisme apparaît enfin<sup>54</sup>. La volonté d'opérer un « *dépouillement financier*<sup>55</sup> » au sein de la criminalité et des mouvances terroristes émerge clairement. L'idée sous-jacente est de s'attaquer aux « *parrains financiers*<sup>56</sup> » comme nouvelle approche du contre-terrorisme où le raisonnement rapproche criminalité et terrorisme.

Dans la foulée internationale et de manière plus restrictive, le Conseil de l'Union Européenne adopte un règlement<sup>57</sup> par lequel la lutte contre le financement du terrorisme devient « *un aspect fondamental* » de la lutte contre le terrorisme. Le législateur européen est ainsi habilité à prendre toutes « *les mesures nécessaires* » en ce sens. Il est intéressant de constater sur le plan terminologique, l'effet du choc de ces attentats sur le législateur international et européen qui semble agir sous l'effet de la gravité et de l'urgence en considérant, déjà tardivement peut-être, la question de la nécessité de mieux légiférer.

Au sens du droit européen par lequel le règlement est « *l'acte le plus complet et le plus efficace dans la panoplie des instruments qui sont à la disposition des institutions de l'Union.* »<sup>58</sup> et de la jurisprudence<sup>59</sup> de la Cour de Cassation belge et son célèbre arrêt *Le Ski*, par lequel « *la norme de droit international à effet direct qui prime la norme de droit interne* »<sup>60</sup>, la Belgique<sup>61</sup> est ainsi directement visé quant à son droit interne par ces dispositions dont l'événement majeur et déclencheur au niveau juridique et politique demeure les attentats du 11 septembre 2001.

---

<sup>53</sup> S/RES/1373, 28 septembre 2001.

<sup>54</sup> GILMORE, W. C., L'argent sale, l'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, éditions du conseil de l'Europe, 2005, p.80.

<sup>55</sup> Ibid., p.26.

<sup>56</sup> AUST, A., « Counter-terrorism – A New Approach », in Max Planck UN yearbook, 2001, pp. 1 et 4-17.

<sup>57</sup> Conseil de l'Union Européenne, Règlement (CE) N° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, Journal officiel des communautés européennes, 28 décembre 2001.

<sup>58</sup> DONY, M., Droit de l'Union Européenne, quatrième édition revue et augmentée, éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p.257 ; article 288, al.2, du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

<sup>59</sup> Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I, p. 886 ; *J.T.*, 1971, p. 460-474, avec les conclusions de W. J. Ganshof van der Meersch.

<sup>60</sup> ROSOUX, G., La Cour constitutionnelle de Belgique, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/4, n°41, pp. 201-214 disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2013-4-page-201.htm#no7>

<sup>61</sup> 30 MARS 2004. - Loi portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999. – M.B. 2004-06-17.

Le droit européen n'a eu de cesse d'intervenir pour lutter<sup>62</sup> contre le terrorisme depuis cette date charnière en invitant les états à le réprimer et en incriminant son financement comme acte intentionnel de participation aux activités d'un groupe terroriste.

Plus récemment, le financement du terrorisme a été considéré par le droit international comme une infraction autonome et indépendante d'un acte terroriste précis sur le plan de sa prévention et de sa répression. La résolution 2253<sup>63</sup> vise ainsi le financement légal mais également celui issu de la criminalité organisée en établissant un lien indirect avec le blanchiment de capitaux au niveau international.

Sous l'impulsion de Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, un plan d'action<sup>64</sup> pour renforcer la lutte contre le financement du terrorisme s'articule autour de deux axes principaux : d'une part, l'identification et la prévention des mouvements permettant le financement du terrorisme et d'autre part, l'interruption des sources de revenu des organisations terroristes. L'axe juridique européen oscille lui aussi entre prévention et répression en fixant un calendrier de mise en place de différentes actions s'articulant autour de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité. Il faut souligner également l'appui européen aux pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord pour l'appui des sanctions prévues par l'ONU et sur le contrôle et le blocage du financement du terrorisme.

Cet appui européen et international à des démocraties ou États plus fragiles peut poser une question d'opportunisme politique et peut-être considéré comme relativement sensible. En effet, de nombreux mobiles terroristes se basent sur l'ingérence et la suprématie occidentale et la colonisation<sup>65</sup> a laissé des traces pouvant alimenter un certain ressentiment. La vision occidentale du progrès d'une civilisation se heurte parfois aussi à un sentiment d'humiliation et d'asservissement. Vouloir régler un problème peut ainsi raviver ses causes.

Par effet de ricochet européen, la directive<sup>62</sup> du 15 mars 2017 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, par le biais de son article 11, entend lier les États membres pour qu'ils punissent le financement du terrorisme comme infraction pénale intentionnelle. L'article 11 va plus loin par rapport aux actes qualifiés d'infractions terroristes directement visées par le texte ainsi que celles liées au groupe

---

<sup>62</sup> Décision-cadre n°2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme ; Décision-cadre n°2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008, modifiant la décision cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme ; Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

<sup>63</sup> S/RES/2253, 17 décembre 2015.

<sup>64</sup> Commission européenne, Plan d'action pour renforcer la lutte contre le terrorisme, programme européen en matière de sécurité, factsheet, février 2016.

<sup>65</sup> LUGAN,B., Pour en finir avec la colonisation : L'Europe et l'Afrique, XVe-XXe siècle, éditions du Rocher, octobre 2017, 388 pages.

terroriste et aux voyages pour motifs terroristes en atténuant l'exigence d'affectation des fonds et de connaissance de l'infraction ou des infractions auxquelles les fonds se destinent.

Il est d'ailleurs étonnant que le législateur européen n'ait pas adopté un règlement plutôt qu'une directive, laissant ainsi le soin à chaque État membre de balayer devant sa porte alors que l'enjeu de rapprochement des législations et d'uniformisation apparaît comme réel : « *Compte tenu de l'évolution des menaces terroristes et des obligations juridiques incombant à l'Union et aux États membres en vertu du droit international, il convient de rapprocher encore, dans tous les États membres, les définitions d'infractions terroristes, d'infractions liées à un groupe terroriste et d'infractions liées à des activités terroristes, de façon à couvrir de manière plus complète les comportements liés, en particulier, aux combattants terroristes étrangers et au financement du terrorisme. Ces types de comportement devraient également être punissables s'ils se produisent par l'intermédiaire de l'internet, y compris les médias sociaux.* »<sup>66</sup>

Stricte application de l'interprétation évolutive que nous soulevions précédemment, le législateur européen semble prendre en compte dans le considérant mentionné l'impact des nouvelles technologies et d'internet dans la lutte contre le terrorisme et son financement.

Au sens de la directive, il semble nécessaire également de rapprocher les concepts de financement du terrorisme avec ceux de la criminalité organisée pour une meilleure coordination pénale en la matière puisqu'il ressort que les activités lucratives, comme le racket, l'extorsion ou le commerce illicite de stupéfiants pris à titre exemplatif, puissent répondre aux mêmes objectifs de rentabilité pour les criminels et les terroristes.

Il apparaît d'ailleurs très clairement, que ce soit dans l'actualité comme nous le mentionnons dans la partie introductive que l'histoire du terrorisme, que criminalité et terrorisme parlent la même langue. S'agissant, notamment des Brigades rouges en Italie, mouvement terroriste d'extrême gauche ayant opéré pendant presque 20 ans, « *le plus classique consiste à imiter les gangsters : « on se fait une banque » ou un bureau de poste, en tremblant de peur la première fois. C'est paraît-il, une bonne école de « guérilla ».* »<sup>67</sup>

Néanmoins, il y a lieu de nuancer les rapprochements entre les deux concepts qui obéissent à des idéologies différentes par nature.

---

<sup>66</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, considérant 6 ; considérant 13.

<sup>67</sup> SOLÉ, R., Le défi terroriste, leçons italiennes à l'usage de l'Europe, Éditions du Seuil, 1979, autofinancement et clandestinité, p. 116.

Avant d'aborder les caractéristiques du financement et son rapport avec la criminalité, il y a lieu de considérer le scepticisme de certains auteurs<sup>68</sup> quant à l'efficacité du droit international et des résolutions de l'ONU dans la lutte contre le financement du terrorisme. Cela tiendrait principalement à l'absence de mesures coercitives et aux particularismes et stratégies d'autofinancement de certains groupes terroristes que nous aborderons ci-après dans le présent mémoire.

## ***E. Caractéristiques du financement et son rapport avec la criminalité.***

Contrairement à la criminalité organisée<sup>69</sup>, le financement du terrorisme n'est pas une entreprise capitaliste par nature. Gagner de l'argent est un moyen<sup>70</sup> et non un but pour le terroriste. Réunir des fonds, recueillir de l'argent, mettre des moyens matériels et financiers au profit d'une cause terroriste s'apparente d'avantage à du sponsoring ou du mécénat qu'à un investissement au sens économique du terme. Si le terrorisme est porteur de revendications, la criminalité organisée n'aime pas la lumière<sup>71</sup>.

De plus, le financement du terrorisme quant à ses sources occupe une sphère plus large que la criminalité organisée. Il existe ainsi clairement, comme le démontre certains auteurs au sens criminologique<sup>72</sup>, des sources légales voire institutionnelles et des sources illégales à rapprocher de la criminalité organisée et issues du produit d'infractions.

### ***E.1 Le blanchiment d'argent est un outil de financement du terrorisme.***

Ce préambule et cette opposition avec la criminalité organisée est importante sur le plan méthodologique puisque le financement du terrorisme comme infraction autonome est à distinguer du blanchiment d'argent non seulement sur le plan pénal mais quant à sa nature de fonctionnement propre. Nous pourrions presque considérer, comme l'explique la doctrine<sup>73</sup>, que le blanchiment d'argent est l'un des vecteurs du financement

---

<sup>68</sup> Centre d'analyse du terrorisme (CAT), *Le Financement de l'Etat Islamique en 2015, mai 2016*, sous la coordination de Jean-Charles Brisard et Damien Martinez, le système financier et commercial, p.26.

<sup>69</sup> MACCAGLIA F., MATARD-BONUCCI, M.-A., *Atlas des mafias, acteurs, trafics et marchés criminels dans le monde*, Éditions Autrement, Collection Atlas / Monde, 2014, 96 pages.

<sup>70</sup> D.J. MUSCH, *International Terrorism Agreements: documents and Commentary*, New-York, Oceana Publications, 2004, pp. 213-214.

<sup>71</sup> N.A. POLLARD, *Terrorism and Transnational Organized Crime: implications of Convergence*, The Terrorism Research Center, disponible sur [www.terrorism.com](http://www.terrorism.com)

<sup>72</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », Rev. dr. pen., 2003, pp. 847-860.

<sup>73</sup> RIZZO, A., « *La confiscation et le gel préventif d'avoirs terroristes : Quelle place pour les droits fondamentaux dans la lutte contre le crime et le terrorisme* », préface de Franklin Kuty et Anne Weyembergh, Larcier, 2021, p. 57.

du terrorisme, mécanisme plus complexe. Ainsi certains auteurs<sup>74</sup> n'hésitent pas employer le terme de « *noircissement* » par lequel les canaux légaux financent des activités illégales et qui serait un système mis en place, en marge du mécanisme de blanchiment de capitaux, par les organisations terroristes.

Cette distinction avec le blanchiment de capitaux est d'ailleurs un argument en faveur de l'autonomie de l'incrimination du financement du terrorisme qui vient renforcer et préciser l'arsenal législatif existant. Nous aurons l'occasion d'aborder structurellement les différences fondamentales et les liens souvent étroits que le financement terrorisme et le blanchiment de capitaux entretiennent.

Mais l'une des premières caractéristiques du financement du terrorisme au sens large consiste à affirmer que malgré ses liens avec la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux, les deux concepts sont différents et que le financement du terrorisme est un concept plus complexe et spécifique. Son opposition et son rapprochement avec le blanchiment peuvent représenter une source d'erreurs juridiques sur le plan de l'interprétation.

## ***E.2 Le financement du terrorisme pour subvenir à des besoins opérationnels et organisationnels.***

Une analyse du financement du terrorisme sur base des besoins terroristes ne semble pas dénuée d'intérêts. Sur le plan criminologique, il ressort que si le projet terroriste ne vise pas la réalisation de profits, il n'en demeure pas moins qu'il s'appréhende comme une entreprise structurée ou un acteur économique nécessitant d'allouer des ressources à ses objectifs opérationnels et organisationnels.

Selon certains auteurs<sup>75</sup>, il faut distinguer les opérations du projet terroriste par lesquelles on peut évaluer le coût direct d'un attentat et les « *nécessités organisationnelles* » qui d'un projet terroriste à un autre varient et qui permettent le financement des opérations à proprement parler.

L'exemple le plus frappant est le rapport entre les conséquences humaines et économiques des attentats du 11 septembre 2001 et le coût direct de ceux-ci, évalué<sup>76</sup> à quelques centaines de milliers de dollars et considéré comme dérisoire par rapport au groupe terroriste en l'espèce. L'opération terroriste, c'est à dire la réalisation directe de l'acte terroriste ou de l'attentat apparaît en pratique comme relativement peu onéreuse et permet à ce stade de notre étude de démythifier l'idée selon laquelle le financement du terrorisme est une machine à plusieurs zéros. Financer un attentat ne rime pas nécessairement avec la réunion d'importantes sommes d'argent et à des mécanismes financiers complexes. C'est le paradoxe entre sa presque banalisation pratique et les difficultés conceptuelles qui occupent notre étude.

---

<sup>74</sup> BRAILLARD, P., “ Globalisation financière et sécurité internationale : problématique de la lutte contre le blanchiment d'argent sale et contre le financement du terrorisme », in DE SENARCENS, P., ( dir.), *Les frontières dans tous leurs États. Les relations internationales au défi de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 194.

<sup>75</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », Rev. dr. pen., 2003, pp. 841-847.

<sup>76</sup> A.RATHBONE,C.K. ROWLEY, Terrorism, 15 janvier 2002 ; I. WARDE, Vers des dommages boursiers collatéraux, *Le Monde diplomatique*, novembre 2001.

Nous ne rentrerons pas à ce stade-ci de notre étude dans l'analyse de tous les actes susceptibles d'être considérés comme du financement du terrorisme ( donner un couteau, fournir une arme, un véhicule, un logement à une personne voulant déstabiliser l'état ou semer la terreur à des fins idéologiques, ...) mais il semble clair, en fonction du degré de sophistication de l'acte matériel qualifié « *attentat* », que les moyens alloués soient inférieurs aux effets provoqués.

La faiblesse<sup>77</sup> des besoins financiers pour réaliser un attentat demeure une constante depuis New-York en 2001 ou Paris et Bruxelles, récemment. Cette caractéristique établie pourrait même jeter l'opprobre sur les enjeux du financement du terrorisme qui ne constituerait pas l'épouvantail ou le monstre que l'on érigé ou qui ne permettrait pas de justifier les mesures prises par les législateurs et partant une restriction des libertés fondamentales. Une certaine doctrine<sup>77</sup> affirme d'ailleurs clairement que s'attaquer au problème du financement du terrorisme n'est pas la solution à tous les maux du phénomène.

À l'instar de Tracfin<sup>78</sup> en France, le Service de renseignement œuvrant à l'assainissement de l'économie et à la clarté financière, les services de renseignements et les opérateurs de terrain sont d'ailleurs confrontés à la difficulté de devoir séparer le bon grain de l'ivraie dans l'analyse financière des opérations ciblées qui se mélange avec d'autres petites opérations courantes. Il apparaît d'ailleurs que la détection directe du flux financier lié à un attentat est « *pratiquement impossible* »<sup>79</sup>.

Paradoxalement au coût de l'attentat à proprement parlé, d'autres auteurs<sup>75</sup> évoquent un coût d'organisation beaucoup plus important sur base d'une étude de L'Armée républicaine irlandaise provisoire relativ au conflits politiques en Irlande du Nord à la fin des années 1960 d'une part et du réseau Al-Qaïda d'autre part. Il est intéressant de comparer les coûts d'organisation de deux mouvements « terroristes » différents sur le plan culturel et idéologique eu égard au financement de leur structure pour constater que les ingrédients de la soupe ne changent pas.

Les coûts d'organisation qui rentrent dans le paramètre des besoins de financement d'une structure terroriste visent ainsi la logistique, les armes au sens large, les ressources humaines<sup>80</sup> en ce compris les rémunérations sous différentes formes et les coûts de communication.

---

<sup>77</sup> GILMORE, W. C., L'argent sale, l'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, éditions du conseil de l'Europe, 2005, pp. 129-140.

<sup>78</sup> <https://www.economie.gouv.fr/tracfin>

<sup>79</sup> LE BRIGNONEN, M., Lutte contre le financement du terrorisme, in La lutte contre le Terrorisme : ses acquis et ses défis, *Liber Amicorum Gilles de Kerchove*, sous la direction de Christiane Höln, Isabel Saavedra et Anne Weyembergh, Bruylant, 2021, p.821.

<sup>80</sup> LÉVY, B.-H., Qui a tué Daniel Pearl ?, l'argent du jihad, Grasset, 2003, p. 375.

Sur ce dernier point, il est d'ailleurs intéressant de relever que la communication, le marketing presque, occupe historiquement<sup>81</sup> une place centrale dans l'entreprise terroriste, indépendamment de son idéologie. À titre d'exemple, l'Etat islamique aurait<sup>82</sup> développé des moyens de communication et audiovisuels presque hollywoodiens avec l'existence de studios et le travail de scénaristes pour styliser leurs messages et mettre en scène leurs exécutions macabres et leurs séances de tortures.

#### ***F. Les sources du financement.***

La question des sources du financement du terrorisme est centrale pour la problématique étudiée et sur ses enjeux relatifs à l'application du droit pénal. S'interroger sur les sources de financement pose la question de la responsabilité pénale des personnes physiques ou morales et permet de mettre un visage sur celles et ceux qui perpétuent ces attentats. En effet, sur un plan presque moral ou philosophique, qui est le vrai terroriste responsable de la mort de plusieurs dizaines, centaines voire milliers de personnes ? l'exécutant ? le « *soldat* » ? ou le commanditaire-mécène, pris dans un sens plus dramatique et plus péjoratif, qui soutiendrait une idéologie meurtrière directement ou indirectement ? Financer un attentat n'est-il pas quelque part déjà le commettre et le réaliser ?

La stricte logique financière voudrait que l'argent obéisse aux procédés les plus efficaces de rentabilité et de profit et que le projet terroriste se serve là où il peut sans considérations de l'origine des fonds. En d'autres mots, la fin justifie les moyens !

La complexité de la lutte contre le financement du terrorisme réside en grande partie dans l'analyse de ses sources multiples et dans l'appréhension juridique et concrète, en amont, entre celles-ci et l'opération qui viserait à financer du terrorisme.

En outre, il convient de considérer également les particularités culturelles et ethniques qui complexifient l'appréhension du financement du terrorisme, notamment le terrorisme islamique et certains de ses critères de financement.

La rigueur juridique et la doctrine nous poussent à nous concentrer principalement sur quatre axes constitutifs de source de financement : « *Le terrorisme est principalement financé par des moyens originaires de quatre différentes méthodes : l'appui par des Etats, des donations par des sympathisants, des activités économiques légales et des activités illégales ou criminelles.* »<sup>83</sup>

Pour le pragmatisme du présent mémoire, nous scinderons l'analyse des sources du financement du terrorisme en deux parties : d'une part les sources licites, en considérant que les sources de financement étatiques au sens large, les activités économiques légales et les contributions volontaires que l'on pourrait

---

<sup>81</sup> A. SCHMID, Towards Joint Political Strategies for De-legitimizing the Use of Terrorism, Paper presented at the International Conference on *Countering Terrorism Through Enhanced International Cooperation*, Courmayeur, Mont Blanc, 22-24 septembre 2000.

<sup>82</sup> COMOLLI, J.-L., Daech, le cinéma et la mort., Collection : art, architecture, cinéma, Verdier, 128 pages, 2016 ; <https://www.rollingstone.fr/daech-2-0-quand-la-propagande-devient-hollywoodienne/>

<sup>83</sup> DELRUE, G., Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, 2<sup>e</sup> édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014.

qualifier de libéralités<sup>84</sup> au sens large rentrent dans cette catégorie. D'autre part, les sources illicites qui proviennent d'activités illégales.

Cette distinction, qui pourrait apparaître comme théorique, repose en fait sur une volonté en droit international, notamment par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>85</sup> et en doctrine d'approcher la complexité du mécanisme du financement qui réside dans la convergence des sources et « *l'imbrication* »<sup>86</sup> de celles-ci. En effet, si il nous faut distinguer les sources sur le plan académique et théorique, il convient de rappeler que celles-ci ressemblent à des fleuves qui se rejoindraient l'une et l'autre pour atteindre la même mer du terrorisme sur le plan pratique.

### **F.1 Les sources licites.**

Il ne serait pas excessif de prétendre que la licéité des sources de financement du terrorisme constitue le nœud de la problématique. Ainsi, « *le contrôle de l'État ne peut qu'être limité lorsque les fonds proviennent d'une source de financement licite.* »<sup>87</sup>

Il a ainsi été établi, s'agissant du financement du terrorisme qualifié de « religieux » et plus particulièrement islamiste, que « *la majeure partie des ressources financières de Al Qaida* »<sup>88</sup> provient de donations.

Les organisations non gouvernementales et les associations sans but lucratif sont pointées du doigt par le Groupe d'action financière<sup>89</sup> comme un outil fréquemment utilisé par les organisations terroristes.

La triste figure emblématique du 11 septembre 2001, Oussama Ben Laden, incarne l'image financière du terrorisme islamiste après l'attaque des tours jumelles. Des liens très clairs sont établis entre plusieurs acteurs privés qui incarnent une forme de « *mécénat terroriste* » pour certains auteurs<sup>90</sup> pour lesquels le financement privé du terrorisme ne concerne pas uniquement le terrorisme islamiste.

En marge du secteur privé, il est également établi de manière assez claire que certains états financent le terrorisme. Que cette idée puisse émerger au sein d'une structure étatique à des fins politiques comme cela a

---

<sup>84</sup> CORNU, G., *Vocabulaire Juridique*, Association Henri Capitant, Quadrige / Presses Universitaires de France, 1987, p. 606.

<sup>85</sup> A/RES/51/210, 16 janvier 1997.

<sup>86</sup> BANIFATEMI, Y., *La lutte contre le financement du terrorisme international*, Annuaire français de droit international XLVIII, 2002, CNRS Éditions, Paris, p.109.

<sup>87</sup>Ibid., p.112.

<sup>88</sup> FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme* , Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2013. Prom. : Gautier, Philippe., p.9 ; Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, 9eme et 10eme rapports, du 13 mai 2009 ( S/2009/245), p.24, et du 2 octobre 2009 (S/2009/502), p. 23, ( disponibles sur : <http://www.un.org/french/sc/committees/1267/>

<sup>89</sup> Groupe action financière ( GAFI), Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, Recommandations du GAFI, février 2012, p.57 ( disponible sur : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org))

<sup>90</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », Rev. dr. pen., 2003, pp. 847-860 ; M.R. GREENBERG, W.F. WECHSLER et L.S. WOLOSKY, *Terrorist Financing : Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, p.58 ; M.ALLAM ET D. GASZINOWSKI, « *Combatting the Financing of Terrorism : EU Policies, Polity and Politics* », EIPAScope, 2009 (2). pp. 37-43, disponible sur <http://aei.pitt.edu/12385/>

pu l'être en Italie comme nous l'évoquions avec les Brigades Rouges ou avec le Ministère de la Sécurité d'État en Allemagne de l'Est<sup>91</sup> et la Bande à Baader ou Fraction Armée rouge, n'est pas étonnant. Des pays comme la Syrie<sup>92</sup>, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis<sup>93</sup> ou encore la Libye<sup>94</sup>, dont l'affaire Lockerbie a donné lieu à un important contentieux porté devant la Cour Internationale de Justice<sup>95</sup> sont clairement impliqués directement ou indirectement dans des activités de financement du terrorisme. En l'espèce et bien avant les attentats du 11 septembre 2001, Le Conseil de Sécurité<sup>96</sup> des Nations unies considérait déjà de manière grave la problématique du lien entre État et terrorisme et la nécessité d'adopter des mesures répressives et le gel de certains avoirs par rapport au cas lybien :

*« (...) Estimant dans ce contexte, que le défaut persistant du Gouvernement libyen de montrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme et, en particulier, son manquement continu de répondre de manière complète et effective aux requêtes et décisions contenues dans les résolutions 731 (1992) et 748 (1992) constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales, (...) »*

Il convient, dans la présente partie de préciser que par source licite de financement, nous entendons souligner le caractère officiel et public par lequel des États se retrouvent impliqués. Dans ce contexte précis, la question des sanctions et moyens mis en œuvre au niveau du droit international demeure essentielle. Il apparaît, ipso facto, que le terrorisme soit un outil voire une arme de certains états sur le plan international. En tout état de cause, La responsabilité de ce dernier pour fait internationalement illicite au sens de la résolution 56/83<sup>97</sup> adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies pourrait être engagée.

Une forme de financement tout à fait particulière que nous nous permettons de raccrocher potentiellement au terrorisme religieux islamiste réside dans le rapport socio-économique de certaines cultures avec la religion, et particulièrement l'islam dans le cas d'espèce.

En effet, il ressort unanimement des auteurs consultés<sup>98</sup>, l'existence d'un lien très fort entre les convictions religieuses d'une culture et sa vie économique<sup>99</sup>.

S'agissant du financement du terrorisme religieux islamiste, la « *zakat* » est un mécanisme tout à fait inédit à mi-chemin entre le financement étatique ou public et le financement privé. Elle constituerait le troisième

---

<sup>91</sup> Calla, C., « *NOMBREUSES INTERROGATIONS AUTOUR DU RÔLE DE LA STASI* », Le Monde, 24 octobre 2007.

<sup>92</sup> R. ERLICH, State-Sponsored Terrorism: Terrorism as a Preferred Instrument of Syrian Policy, ( en ligne), <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=400>; US DEPARTMENT OF STATE, 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations, 5 octobre 2001.

<sup>93</sup> J.-C. BRISARD, Terrorism Financing – Roots and trends of Saudi Terrorism Financing, New York, 2002, (en ligne), <http://www.nationalreview.com/document/document-un122002.pdf>

<sup>94</sup> <https://www.nouvelobs.com/monde/20030816.OBS4919/lockerbie-la-libye-admet-sa-responsabilite.html>

<sup>95</sup> <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/88>

<sup>96</sup> S/RES/883, 11 novembre 1993.

<sup>97</sup> A/RES/56/83 du 12 décembre 2001.

<sup>98</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », Rev. dr. pen., 2003, pp. 847-860 ; BANIFATEMI, Y., La lutte contre le financement du terrorisme international, Annuaire français de droit international XLVIII, 2002, CNRS Éditions, Paris, p.111 ; FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2013. Prom. : Gautier, Philippe., p.9 ; Michel, KOUTOUZIS, L'argent du djihad, Paris, Mille et Une Nuits, 2002, pp. 106 et s.

<sup>99</sup> W. SOMBART, Les juifs et la vie économique, Paris, Payot, 1923.

pilier<sup>100</sup> de l’Islam, une religion qui entretient un rapport<sup>101</sup> important avec la vie et le monde économique. Cet impôt social , qui repose sur le principe de solidarité et reversé à la communauté et aux plus nécessiteux proportionnellement aux ressources de chacun, entretient l’idée d’une purification spirituelle par le don financier.

Si l’objectif semble louable en soi, le phénomène est interpellant sur le plan de l’usage de la force et parfois de la violence dans la propagation du message religieux et de ses idées. La question<sup>102</sup> des bénéficiaires du « *zakat* » et de ses finalités terroristes est clairement posée et nourrit la complexité de la lutte contre le financement du terrorisme, en particulier, islamiste.

Ce particularisme entre terrorisme et religion islamique pose la question des moyens d’actions de la communauté internationale pour endiguer le phénomène qui semble gangrérer des institutions publiques et des structures humanitaires et caritatives au profit de projets terroristes. Cela est d’autant plus complexe quand le projet terroriste colle avec une idéologie étatique ou religieuse et que l’attentat revêtit une apparence de légitime défense voire de légitimité par rapport à d’autres cultures ou d’autres États. Cette dernière forme de financement, licite à l’origine et dans le principe mais illicite quant à son détournement et sa finalité terroriste, constitue, selon nous, le mécanisme le plus complexe à appréhender.

## **F.2 Les sources illicites.**

La distinction entre sources licites et illicites réside dans l’origine des fonds et les moyens de production qui permettent de fournir une aide substantielle et matérielle qualifiée de financement du terrorisme au sens du présent mémoire.

Après avoir abordé les sources licites qui dérivent vers le terrorisme, il ne faut pas nier les liens<sup>103</sup> logiques entre criminalité, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. Nous avons, précédemment, érigé en caractéristique le blanchiment d’argent comme une des sources illicites du financement du terrorisme qui reposait sur un mécanisme plus complexe.

---

<sup>100</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, pp. 849-850 ; D. BOUBAKEUR, Le culte, ( en ligne), <http://www.mosquee-de-paris.com/Conf/Theologie/II0102.pdf>.

<sup>101</sup> M. AKIF, L’Islam et l’économie, Travail de fin d’études en administration des affaires, Université de Liège, 1995-1996.

<sup>102</sup> R. ANCIAUX, Questions approfondies d’institutions musulmanes, 3<sup>e</sup> édition, Bruxelles, P.U.B., 1991-1992/1 ; Le médecin le militant et le combattant : figures contemporaines de l’engagement dans la « solidarité islamique », Intervention lors du Colloque International, ONG et action humanitaire entre militantisme transnational et action publique, Université de la Rochelle, 12-13 avril 2001, L’argent de l’Islam, L’express, 21 novembre 2002 ; O. BAKRI MUHAMMAD, *Charity Organisations in Islam – The Islamic Verdict*, Al-Muhajiroun publications, ( en ligne), <http://www.almuhamajiroun.com/books/book%20PDFs/charity%20organisations%20books.pdf>.

<sup>103</sup> Alex P. Schmid, “The links between transnational organized crime and terrorist crimes”, *Transnational Organized Crime*, vol. 2, n<sup>o</sup> 4 (1996).

Si il nous a fallu opposer le blanchiment d'argent et l'organisation criminelle<sup>104</sup> de l'organisation terroriste, c'est principalement sur le plan des objectifs qui distinguent criminalité et terrorisme. Si la rentabilité est au projet criminel ce que l'idéologie et au projet terroriste, il faut maintenant considérer que la rentabilité peut être au service de l'idéologie.

Si la question est difficilement quantifiable<sup>105</sup>, nier que la criminalité finance le terrorisme serait faux. Il en va d'ailleurs, en doctrine comme pour l'Organisation des Nations-unies<sup>106</sup>, d'un seul et même combat pour le droit international que d'affronter conjointement le terrorisme et la criminalité.

Indépendamment de l'idéologie soutenue par le groupement terroriste, il apparaît<sup>107</sup> que le trafic de drogues, la contrebande, le kidnapping et l'extorsion soient des activités criminelles liées au financement du terrorisme.

Certaines organisations criminelles et organisations terroristes établissent de véritables partenariats commerciaux. Pour certains d'entre eux, les profits plafonnent à presque cent millions de dollars<sup>108</sup> par an ! Il apparaît que l'organisation terroriste se finance sur son terreau culturel, politique et social et selon les auteurs cités précédemment, l'idéologie religieuse ou politique n'a que peu d'incidences sur les moyens de financement employés.

Le rapprochement entre le trafic de stupéfiants et le terrorisme a ainsi donné lieu à un néologisme, employé pour la première fois par certains hommes politiques en Amérique latine : le « *narco-terrorisme*<sup>109</sup> ».

Parmi certaines tristes figures de ce néologisme, on y retrouve notamment l'ancien baron de la drogue colombien : Pablo Escobar.<sup>110</sup>

Un parc dédié aux victimes du narco-terrorisme est d'ailleurs en construction en lieu et place de l'un de ses anciens immeubles selon le média précité.

---

<sup>104</sup> Article 2 de la Convention des Nations Unies du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée, adoptée à New-York le 15 octobre 2000, *Recueil des Traité*s, vol. 2225, p. 209.

<sup>105</sup> H. LABAYLE et N. LONG, *Tour d'horizon des législations européennes et internationales en matière de financement du terrorisme*, Bruxelles, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2009, p.17 ( disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>.)

<sup>106</sup> BANIFATEMI, Y., La lutte contre le financement du terrorisme international, *op. cit.*, p. 109 ; les lettres identiques datées du 1<sup>er</sup> août 2002, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Doc. A/57/150, annexe concernant le Rapport du Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU, p.8, paragraphe 25 ; S/RES/1373, 28 septembre 2001.

<sup>107</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, pp. 854-860.

<sup>108</sup> G.J. PETRAKIS, Organized Crime and the Financing of Terrorist and Guerilla Movements, Paper presented at the International Conference on *Countering Terrorism Through Enhanced International Cooperation*, Courmayeur, Mont Blanc, 22-24 septembre 2000.

<sup>109</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, pp. 849-855 ; *Narco-terrorism: international drug trafficking and terrorism, a dangerous mix : hearing before the Committee on the Judiciary, One Hundred Eighth Congress, first session*, United States Senate U.S. G.P.O., 20 mai 2003 ,p. 111.

<sup>110</sup> [https://www.lepoint.fr/insolite/colombie-dynamitage-du-monaco-bunker-d-escobar-a-medellin-22-02-2019-2295591\\_48.php](https://www.lepoint.fr/insolite/colombie-dynamitage-du-monaco-bunker-d-escobar-a-medellin-22-02-2019-2295591_48.php)

### **F.2.1 Le cas particulier du narco-terrorisme.**

Le narco-terrorisme<sup>111</sup> illustre un phénomène tout à fait particulier par lequel la criminalité organisée et le terrorisme convergent dans le même sens. Si le phénomène interpelle et mérite que l'on s'y attarde dans le cadre de notre étude sur le financement du terrorisme, c'est parce que cette forme de terrorisme devient un outil et une arme pour les organisations criminelles dans le cadre du trafic de stupéfiants.

Si rien ne justifie le terrorisme et les méthodes employées, il ressort de manière assez dramatique que le narco-terrorisme et ses adhérents ne revendiquent aucune autre légitimité idéologique que celle du profit et des avantages financiers et matériels issus du trafic de stupéfiants. Cela est d'autant plus interpellant que le narco-terrorisme bénéficie à d'autres groupes terroristes comme Al-Qaida<sup>112</sup> ou des groupes djihadistes.

La problématique a été considérée<sup>113</sup> comme suffisamment sérieuse par le Centre international de lutte contre le terrorisme<sup>114</sup>, situé à La Haye, aux Pays-Bas, qui mêle narco-terrorisme et narco-salafisme<sup>115</sup> relativement à la situation politique en Afrique de l'Ouest<sup>116</sup> et au Mali.

Selon les sources et les auteurs cités, le phénomène du narco-terrorisme réside dans des manœuvres violentes de déstabilisation et d'intimidation de structures étatiques et publiques pour maintenir l'absence de régulation ou empêcher les entraves juridiques liées au trafic de stupéfiants.

Certains auteurs anglo-saxons et sources officielles établissent une relation de gagnant-gagnant entre les organisations criminelles, le trafic de stupéfiants et les organisations terroristes, indépendamment des finalités recherchées par les uns et les autres :

*« lorsque les deux se combinent, les organisations terroristes tirent des avantages du trafic de drogues sans rien perdre de leur image, tandis que les trafiquants de drogues qui ont lié une alliance avec les terroristes deviennent plus redoutables et voient leur influence politique s'accroître ».*<sup>117</sup>

Sans rentrer plus en profondeur dans ces considérations et ces liens complexes entre organisations terroristes et trafic de stupéfiants où la frontière entre criminalité et terrorisme se brouille un peu plus et complexifie l'étude relative au financement du phénomène, il y a lieu d'affirmer l'établissement de liens très forts entre les deux concepts et particulièrement sur le profit et les conséquences en fait et en droit du trafic de stupéfiants dans le monde.

---

<sup>111</sup> Forum sur le crime et la société, Volume 4, numéros 1 et 2, décembre 2004, Office contre la drogue et le crime, Nations-Unies, avec la collaboration spéciale de Alex P. Schmid ; Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism* (New York, Basic Books, 1990), p. xix.

<sup>112</sup> FOLLIS, E., « *Infiltié ; au coeur du narco-terrorisme ; un agent dans l'enfer des cartels de la drogue* », Flammarion Essais et Documents Flammarion, octobre 2015, traduction Claire-Lucie Poles – langue d'origine : anglais (États-Unis), 348 pages.

<sup>113</sup> <https://icct.nl/publication/mali-and-the-narco-terrorists/>

<sup>114</sup> <https://icct.nl>

<sup>115</sup> <https://www.courrierinternational.com/article/2013/01/09/l-empire-narco-salafiste-en-marche-au-sahel>

<sup>116</sup> <https://www.dw.com/fr/le-narcoterrorisme-une-nouvelle-source-de-d%C3%A9stabilisation-en-afrique-de-louest/a-60652067>

<sup>117</sup> Forum sur le crime et la société, Volume 4, numéros 1 et 2, décembre 2004, Office contre la drogue et le crime, Nations-Unies, avec la collaboration spéciale de Alex P. Schmid ; Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism, op. cit.*

## **F.2.2 Le cas particulier du trafic d'antiquités.**

Un cas tout à fait particulier inquiète grandement la communauté internationale dans la lutte contre le financement du terrorisme relativement à ses sources illicites de financement et des activités de contrebande<sup>118</sup> dont certains effets sont désastreux à plus d'un titre.

Nous choisissons de mettre en exergue le cas particulier du trafic d'antiquités et d'œuvres d'art, parce qu'il constitue, selon de nombreux auteurs<sup>119</sup>, une source importante et particulièrement lucrative et largement internationalisée. Ces activités ont notamment pris plus d'importance en Syrie et Irak sous le contrôle de l'organisation terroriste « *Etat Islamique* » qui aurait<sup>120</sup> récolté plus de 30 millions de dollars en 2015 par ce biais pour le financement de ses activités.

C'est dans le sens de ces préoccupations face à la lutte contre le terrorisme, son financement et la protection et la promotion du patrimoine culturel, que l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ( UNESCO)<sup>121</sup> , en tant qu'institution spécialisée internationale a soutenu le Conseil de sécurité des Nations unies qui a unanimement adoptée, le 12 février 2015, sa Résolution 2199<sup>122</sup> selon laquelle :

*« (...) l'EIIL, le Front el-Nosra et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida génèrent des revenus en procédant, directement ou indirectement, au pillage et à la contrebande d'objets appartenant au patrimoine culturel provenant de sites archéologiques, de musées, de bibliothèques, d'archives et d'autres sites en Syrie et en Iraq, qui sont ensuite utilisés pour financer leurs efforts de recrutement ou pour améliorer leurs capacités opérationnelles d'organiser et de mener des attentats terroristes. (...) »*

Il faut noter également l'importance des nouvelles technologies dans la lutte contre le financement du terrorisme et le trafic de biens culturels et la persistance constante du Conseil de sécurité qui ne cesse de marteler les mêmes paradigmes depuis sa Résolution 1267 ( avant les attentats du 11 septembre 2001) jusqu'à la Résolution 2347 de 2017 ( postérieure aux attentats de Paris et de Bruxelles, pour ne citer qu'eux ! ) : « *(...) Se déclarant à cet égard préoccupé par le fait que les terroristes et leurs partisans continuent d'utiliser, dans une société mondialisée, les technologies de l'information et des*

---

<sup>118</sup> Pour une définition juridique, voy. CORNU, G., *op. cit.*, p. 260.

<sup>119</sup> DELRUE, G., *op. cit.*, point 697. & 770. ; Centre d'analyse du terrorisme (CAT), Le Financement de l'Etat Islamique en 2015, mai 2016, sous la coordination de Jean-Charles Brisard et Damien Martinez, le système financier et commercial, p.20. ; Rapport d'information sur les moyens de Daech, Assemblée Nationale Française N°3964, Président : Jean-Frédéric Poisson, Rapporteur : M. Kader. Arif, Tome II, 13 juillet 2016

<sup>120</sup> Centre d'analyse du terrorisme (CAT), *op. cit.*, p.20.

<sup>121</sup> <https://www.unesco.org/fr>

<sup>122</sup> S/RES/2199, 12 février 2015 ; Résolution 2199 du Conseil de sécurité des Nations Unies, UNESCO. Director-General, 2009-2017, BOKOVA, I.G., lettre circulaire, restitution des biens culturels, sujet géographique : Iraq & République arabe syrienne, 2015, CL/4100, numéro de la notice : 0000232164, 24 pages, disponible sur <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000232164.fre>

*communications, en particulier Internet, pour faciliter des actes de terrorisme, et condamnant le fait qu'ils les utilisent pour commettre des actes de terrorisme à travers le commerce illicite de biens culturels, (...) »*<sup>123</sup>

## ***G. Les transferts de fonds.***

Le rapport entre les sources de financement licites et illicites et la prise de possession matérielle et effective du groupe terroriste ou de toutes personnes dont le financement permet la réalisation de l'acte terroriste permet de mieux appréhender le phénomène étudié.

Comprendre et suivre le chemin de l'argent depuis les sources jusqu'à l'acte final permet aux législateurs internationaux et à chaque état impliqué dans la lutte contre le financement du terrorisme de pouvoir agir efficacement, selon son niveau de compétence et selon ses moyens.

Le transfert de fonds aborde la manière précise dont l'argent passe d'un acteur donné aux milieux terroristes. La dichotomie complexe entre les sources licites et illicites est importante pour la compréhension du transfert effectif des fonds destinés au terrorisme.

Comme nous l'évoquions précédemment, les sources licites ou officielles amènent à devoir « *noircir* » le cheminement de l'argent vers l'acte terroriste pour éviter à celles-ci de faire apparaître un quelconque lien incriminant. À contrario, les sources illicites, dont le produit des infractions doivent occulter l'origine illégale des fonds, opèrent déjà sur un terrain clandestin et non officiel dans leurs rapports au terrorisme. Qu'il s'agisse de noircir ou de blanchir les capitaux, les méthodes de circulation des flux financiers sont similaires. Très simplement, Il peut<sup>129</sup> s'agir du déplacement d'argent en liquide d'un endroit à un autre pour brouiller les pistes mais également de l'utilisation de systèmes financiers au sens large.

À cet égard, les systèmes financiers formels et informels sont notoirement pointés du doigt par la doctrine<sup>124</sup> spécialisée en la matière.

### ***G.1 Le système financier classique.***

Le système financier classique et plus spécifiquement le monde bancaire a été en première ligne de mire au moment de financer les attentats du 11 septembre 2001. Comme nous l'introduisions dans le présent mémoire et comme cela ressort de nombreuses sources<sup>125</sup>, le système financier classique a été utilisé par Al-

---

<sup>123</sup> S/RES/2347, 24 mars 2017.

<sup>124</sup> BANIFATEMI, Y., La lutte contre le financement du terrorisme international, *op. cit.*, p. 110 ; Groupe d'action financière présidé par Denis SAMUEL-LAJEUNESSE, La lutte contre le blanchiment de capitaux, Rapport demandé par les chefs d'État lors du Sommet de l'Arche, La Documentation française, 1990, pp. 16 et s.

<sup>125</sup> LÉVY, B.-H., Qui a tué Daniel Pearl ?, l'argent du jihad, *op. cit.*, p. 369 ; *Le Monde*, 11 février 2015, HSBC & LES SWISSLEAKS, HSBC abritait (aussi) des financiers d'Al-Quaida, page 3 ; Poor Man's Private Banking, 19 mai 2002, (en ligne), <http://www.emiratesbank.com/Insights/133.htm>, M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, p.863; GAFI, Terrorist Financing Typologies Report, 29 février 2008, disponible sur

Qaida pour préparer et orchestrer ses opérations meurtrières et cela parfois par de simples opérations depuis l'étranger.

À titre tout à fait académique, c'est d'ailleurs ce lien étonnant qui a justifié et nourrit notre intérêt pour la présente étude.

Pour certains<sup>126</sup>, l'absence de régulation bancaire au moment de ces attentats était particulièrement propice pour l'utilisation du système bancaire à des fins terroristes. La lutte contre les paradis fiscaux<sup>127</sup>, les règles<sup>128</sup> internationales et européennes œuvrant pour plus régulation sont autant d'exemples, parmis tant d'autres, de la nécessité législative et de la régulation sur ce point particulier.

Au sein du système classique, il apparaît<sup>129</sup> que le dépôt d'argent liquide de manière fractionnée par plusieurs personnes auprès de plusieurs institutions bancaires et dont le montant est inférieur au seuil de déclaration, technique connue sous le terme « *smurfing* » ou « *schtroumpfage* » constitue un moyen relativement courant dans le cadre du financement du terrorisme.

Le recours à des mandataires ou aux membres de la famille, l'utilisation de virements électroniques, la création de sociétés « *écrans ou fantômes* »<sup>130</sup> ou le détournement de mécanismes propres au droit commercial et au droit des sociétés ont également été pointés du doigt par les auteurs précités.

Au même titre que l'usage de cartes de crédit ou de cartes prépayés facilitent la reconversion en argent liquide et les déplacement à l'étranger.

En tout état de cause, la discréption étant de rigueur pour les terroristes, les opérations les plus anodines et banales en surface doivent néanmoins susciter des soupçons dans le cadre du système classique. Il serait, néanmoins, excessif de contrôler toutes les opérations et les dépôts bancaires et cela s'avérait aussi impossible à mettre en œuvre sur le plan pratique que liberticide dans la relation contractuelle entre la banque et son client.

---

<http://www.fatf-gafi.org/fr/>; MARTIN, J.-C., *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 2006. ; J.ROTH, D. GREENBURG ET S. WILLE, *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Monograph on Terrorist Financing*, disponible sur <http://govinfo.library.unt.edu>, p.13. ; M.R. GREENBERG, W.F. WECHSLER et L.S WOLOSKY, *Terrorist Financing : Report of an Independant Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, 58.p.

<sup>126</sup> FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2013. Prom. : Gautier, Philippe., p.14 ; MARTIN, J.-C., *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, op. cit., pp. 434-435.

<sup>127</sup> CHAVAGNEUX, C., PALAN, R., « les paradis fiscaux », éditions La Découverte, collection Repères, 2012, 128 pages.

<sup>128</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, « La Commission européenne adopte une nouvelle liste de pays tiers dont les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont insuffisants. », Strasbourg, le 13 février 2019

<sup>129</sup> DELRUE, G., *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, 2<sup>e</sup> édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014. ; CANAFE, Schtroumpfage, utilisation de prête-noms et/ou d'autres intermédiaires, Typologies et tendances en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au sein des entreprises de services monétaires ( ESM) Canadiennes – rapport de typologies et tendances de CANAFE, juillet 2010, Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada, 6, [www.canafe-fintrac.gc.ca](http://www.canafe-fintrac.gc.ca) ; BANIFATEMI, Y., *La lutte contre le financement du terrorisme international*, op. cit., p. 110 ; M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », op. cit., p. 865.

<sup>130</sup> DELRUE, G., op. cit., p.27.

D'autres auteurs<sup>132</sup> évoquent également le lien dangereux et potentiellement nuisible entre l'actionnariat et la prise de contrôle des institutions financières classiques par des groupes terroristes. Si la question semble relativement peu importante en droit européen et en droit belge comme nous le verrons plus loin dans le cadre ce mémoire, celle-ci est particulièrement relevante pour l'étude pratique du financement du terrorisme international et notamment la pratique des comptes correspondants<sup>131</sup> à travers le monde au niveau bancaire. De manière exemplative, Oussama Ben Laden avait plus de 33 liens bancaires de ce type à travers le monde, par le biais du contrôle d'une banque soudanaise<sup>132</sup>.

Au même titre que nous l'évoquions au sujet du « *zakat* » et des sources licites hybrides entre financement étatique et financement privé, notre étude synthétique du système classique ne saurait faire l'impasse du système financier islamique<sup>133</sup> qui pose, logiquement selon le raisonnement tenu précédemment, des questions de conformité et d'adéquation dans la lutte contre le financement du terrorisme. La transparence des institutions financières islamiques reste un des enjeux majeurs au niveau international.

À ce stade de notre étude et de notre raisonnement, il nous semble voir apparaître deux possibilités eu égard à ce type d'institution : d'une part, la rupture de liens commerciaux et économiques entre les institutions conformes à la lutte contre le financement du terrorisme international et celles qui ne jouent pas le jeu de la transparence, de la collaboration et de la conformité. D'autre part, le renforcement des aides vers les pays qui abritent ces institutions comme le prévoit partiellement le plan d'action européen<sup>134</sup> pour renforcer la lutte contre le financement du terrorisme.

Le chemin et les champs de réflexions d'auteurs<sup>135</sup>, proches des Nations-Unies, vont dans le même sens et pointent particulièrement la problématique culturelle de la finance islamique dans la lutte contre le terrorisme islamiste : « *encourager les institutions financières et les établissements bancaires islamiques à respecter les règles de la finance internationale en s'y intégrant et après extraire des régions tout entières des griffes des groupes terroristes et des organisations criminelles, par exemple en asséchant l'offre et la*

---

<sup>131</sup> Pour une définition technique et bancaire et une application pratique en matière de terrorisme , voy.

<https://www.boursedescredits.com/lexique-definition-correspondant-1202.php>; FITZEGERALD – MINORITY STAFF OF THE PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATION, Report on Correspondent banking : A Gateway for Money Laundering, 5 février 2001, ( en ligne), [http://www.senate.gov:/gov\\_affairs/psi\\_finalreport.pdf](http://www.senate.gov:/gov_affairs/psi_finalreport.pdf).

<sup>132</sup>M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, p. 866 ; Une sulfureuse banque soudanaise, L'Hebdo, 27 décembre 2001 ; J-C BRISARD, *op. cit.*.,

<sup>133</sup> M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, pp. 869-871 ; M. GALLOUX, les banques islamiques privées : référent religieux, logique commerciale. Le cas égyptien, in AUPELF-UREE, L'esprit d'entreprise, Paris, John Libbey Eurotext, 1993, pp. 471-484. ; I. KARICH, Le système financier islamique – De la religion à la banque, Bruxelles, De Boeck et Larcier, coll. Cahiers financiers, 2002, p.68.

<sup>134</sup> Commission européenne, Plan d'action pour renforcer la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*.,

<sup>135</sup> NAPOLEONI, L., « La nouvelle économie de la terreur : comment le terrorisme est financé », Forum sur le crime et la société, Volume 4, numéros 1 et 2, décembre 2004, Office contre la drogue et le crime, Nations-Unies, avec la collaboration spéciale de Alex P. Schmid, p.52.

*demande des produits des trafiquants du Croissant d'Or, de l'Amérique latine et de l'Asie centrale. En l'absence de telles mesures, la nouvelle économie de la terreur ne fera que continuer de croître. »*

Selon cette perspective, lutter contre le financement du terrorisme et la criminalité organisée revient à lutter et empêcher l'enracinement profond d'une nouvelle économie parallèle où ce monstre à deux tête menacera toujours davantage nos démocraties et nos économies.

Dix ans après ces réflexions onusiennes, un califat<sup>136</sup> islamique était rétabli et nous assistions à la naissance de l'« *Etat islamique* » avec les dramatiques conséquences que nous connaissons pour nos démocraties à Paris et à Bruxelles.

Le système bancaire en Syrie et en Irak est sous contrôle de l'« *Etat islamique* » au niveau des banques de dépôt sans porosité avec la finance internationale. Un rapport<sup>137</sup> du Centre d'Analyse du Terrorisme évoque très clairement la mainmise du groupe terroriste islamiste sur le secteur bancaire et financier dans ces régions qui évoque le chiffre de 115 succursales bancaires sous contrôle en 2015.

## ***G.2. Le cas particulier des monnaies virtuelles.***

Les monnaies virtuelles et autre cryptomonnaies<sup>138</sup> font l'objet de l'attention et des commentaires des analystes<sup>139</sup> et acteurs de la lutte contre le financement du terrorisme. Cette forme virtuelle d'argent est plébiscitée par les organisations terroristes dans son « *appui logistique* ». Plus largement, les cryptoactifs jouent un rôle essentiel<sup>140</sup> dans le financement du terrorisme contemporain et constituent un nouvel enjeu et une menace réelle sur certains points.

L'essor de ce mécanisme économique hybride entre le système financier classique et informel mérite une place tout à fait particulière dans notre champ d'études et constitue un exemple de la nécessité d'adopter une réflexion académique et juridique évolutive sur ces nouveaux paramètres à l'aune du financement du terrorisme. Neanmoins, et si l'étude du phénomène mériterait une analyse scientifique et académique complète et détaillée, nous serions contraints de sortir de notre strict champ d'étude actuel.

---

<sup>136</sup> [https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/06/29/l-eiil-proclame-l-etablissement-d-un-califat-islamique-et-change-de-nom\\_4447568\\_3218.html](https://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/06/29/l-eiil-proclame-l-etablissement-d-un-califat-islamique-et-change-de-nom_4447568_3218.html);

<sup>137</sup> Centre d'analyse du terrorisme (CAT), *op. cit.*, p.23.

<sup>138</sup> Pour une application concrète et actualisée en droit belge relative aux monnaies électroniques et autres cryptomonnaies, voir <https://www.bazacle-solon.eu/la-conformite-et-la-fiscalite-des-crypto-en-belgique/>

<sup>139</sup> DELRUE, G., Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, *op. cit.*, p.26.

<sup>140</sup> GOULET, N., « l'abécédaire du financement du terrorisme », éditions le cherche midi, 2022, 434 pages.

Nous nous permettons de reprendre la définition<sup>141</sup> officielle à ce jour, selon l'Autorité des marchés financiers, qui nous paraît la plus judicieuse :

*« Les « cryptomonnaies », plutôt appelés « crypto-actifs », sont des actifs numériques virtuels qui reposent sur la technologie de la blockchain (chaine de bloc) à travers un registre décentralisé et un protocole informatique crypté. Un crypto-actif n'est pas une monnaie. Sa valeur se détermine uniquement en fonction de l'offre et de la demande. Les crypto-actifs ne reposent pas sur un tiers de confiance, comme une banque centrale pour une monnaie. Il existe à ce jour plus de 1 300 crypto-actifs. Les plus connus sont le bitcoin, le ripple, l'ether, le litecoin, le nem et le dash. »*

Tout l'enjeu se situe sur l'absence de régulation stricte et sur la grande volatilité du système dont les failles et les atouts du numérique bénéficient aux activités criminelles et terroristes.

Au moment d'écrire ces lignes, il faut noter l'adoption récente par les députés européens réunis en commission des affaires économiques et monétaires de nouvelles règles relatives aux cryptomonnaies et à la « prévention du blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et d'autres activités criminelles. »<sup>142</sup>

### ***G.3 Le système financier informel.***

Le mécanisme complexe des transferts de fonds entre les sources de financement et les organisations terroristes ne se limitent pas au système financier classique qui, comme nous l'avons vu, est aussi faillible que les institutions publiques et étatiques dans lesquelles s'échangent ces flux.

Comme d'autres auteurs avant nous, nous rejoignons la définition selon laquelle est considéré comme système financier informel : « *les mécanismes ou réseaux de personnes facilitant le transfert de fonds ou de valeurs ne laissant pas de traces des transactions entières, ou ayant lieu hors des canaux financiers traditionnellement régulés* »<sup>143</sup>

La principale différence avec le système financier classique réside dans l'absence de traçabilité et de régulation du système employé.

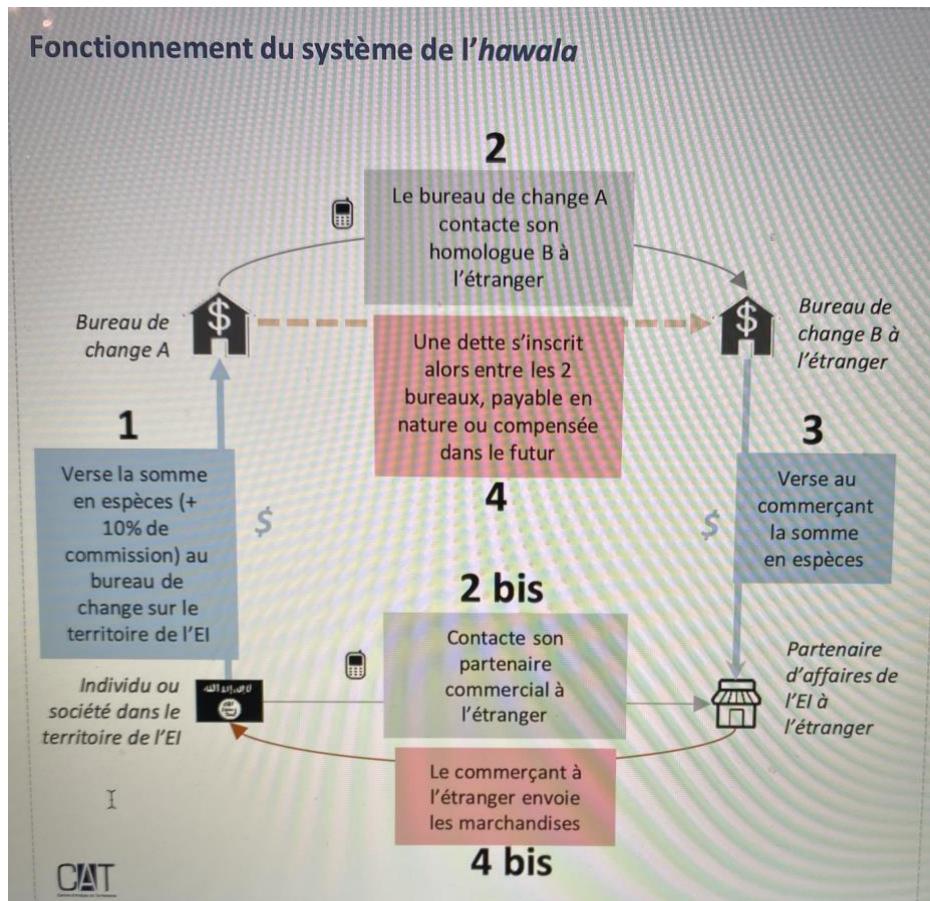
---

<sup>141</sup> <https://www.amf-france.org/fr/crypto-actifs-et-ico#ancre-60715>

<sup>142</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20220309IPR25162/cryptomonnaies-de-nouvelles-regles-plus-d-avantages-et-moins-de-menaces>

<sup>143</sup> FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2013. Prom.: Gautier, Philippe., p.14.; N.PASSAS and S.M. MAIMBO, « The design, development and implementation of regulatory and supervisory frameworks for informal funds transfer systems», in Countering the financing of Terrorism, Edited By Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, 1<sup>st</sup> edition, 2007, pp. 175-176.

Il est unanimement admis chez tous les auteurs consultés<sup>144</sup>, l'existence d'un système tout à fait particulier qui n'est pas répréhensible en soi mais dont l'usage peut être détourné à des fins criminelles ou terroristes : le système « *hawala* »<sup>145</sup>, un mécanisme commercial et ethnique de compensation financière.



Source documentaire et crédit graphique : Centre d'analyse du terrorisme (CAT), Le Financement de l'Etat Islamique en 2015, *op. cit.*, , p.24., disponible en ligne sur <https://radical.hypotheses.org/files/2016/04/Financement-EI-2015-Rapport.pdf>

Le schéma en question démontre la sophistication la plus avancée au profit du groupe « *Etat Islamique* » à travers le système « *hawala* ». En effet, des différentes sources étudiées concernant ce phénomène de transfert de fonds ou de marchandises informel, cet analyse du CAT permet de démontrer la durabilité et son fonctionnement à travers l'économie internationale puisque le système permet d'envoyer et de recevoir de l'argent par compensation entre les bureaux de change mais également des marchandises. Un exemple typique, repris par la doctrine, est celui du chauffeur de taxi pakistanais à New-York qui envoie de l'argent

<sup>144</sup> DELRUE, G., Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, *op. cit.*, p.27. ; M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », *op. cit.*, p. 861. ; BANIFATEMI, Y., La lutte contre le financement du terrorisme international, *op. cit.*, p. 110 ; FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme* , *op. cit.*, , p.14 ; Jean de MAILLARD, *Un monde sans loi* - La criminalité financière en images, Paris, Stock, 1998, p.99. ; J.F. WILSON, *Hawala and Other Informal Payments Systems : An Economic Approach*, 16 mai 2002, ( en ligne), <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/wilson.pdf> ; Centre d'analyse du terrorisme (CAT), Le Financement de l'Etat Islamique en 2015, *op. cit.*, , p.23. ; GOULET, N., *op. cit.*, VERNIER,E., « Techniques de blanchiment et moyens de luttes. » 3<sup>e</sup> édition, DUNOD, Paris, 2013, p. 83

<sup>145</sup> The Hawala Alternative Remittance System and its Role in Money Laundering, Interpol General Secretariat, Lyon, Janvier 2000, ( en ligne), <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp>.

au Pakistan. Ces principales caractéristiques reposent sur la discrétion, la rapidité, la fiabilité et son ancrage culturel depuis plusieurs siècles. Sa complexité et efficacité font de « l'hawala » un système particulièrement redoutable. Selon certains auteurs, les nouvelles technologies impactent « *l'amélioration et l'accélération du processus.* »<sup>146</sup>

Un autre mécanisme tout à fait exemplatif mais qui démontre l'ingéniosité et le pragmatisme de certaines techniques a été qualifié de « *fourmis japonaises* » selon lequel : « (...) faire acheter avec de l'argent sale des produits de luxe par des touristes, qui rapatrient ensuite ces produits dans leur pays pour leur revente dans des boutiques spécialisées, permettant ainsi l'intégration des revenus de la vente. »<sup>147</sup>

#### ***H. La spécificité et la complexité du financement du terrorisme islamiste.***

Au même titre que le « *zakat* » pose des questions d'appréhension du phénomène du financement du terrorisme islamiste en tant que source de financement, le système « *hawala* » amène à la même complexité sur le plan du transfert occulte de fonds et de marchandises. De la source à la méthode de transfert, le particularisme du financement du terrorisme islamiste tient à ses spécificités ethniques et culturelles qui se heurtent au droit international et à ses moyens d'action préventifs et répressifs.

Si notre volonté initiale n'est pas d'étudier le financement du terrorisme islamiste mais d'appréhender le phénomène dans sa globalité pour évaluer la pertinence des instruments juridiques en cause et d'évaluer modestement si la voie répressive, préventive ou intermédiaire est la plus à même d'encadrer un mécanisme mouvant et complexe par nature, il nous faut néanmoins pointer une évidence factuelle.

En effet, force est de constater que les récents attentats que l'Europe a pu connaître et l'intensification des mesures juridiques onusiennes et européennes après le 11 septembre 2001 découlent d'un affrontement idéologique entre une conception occidentale et une conception de l'islam radical où le financement du terrorisme islamiste semble être une question importante.

Après avoir envisagé la problématique dans une conception transnationale depuis son origine, son cheminement et ses effets ainsi que les principaux instruments juridiques qui permettent d'évaluer la situation au niveau international et européen, il nous paraît important d'évaluer la situation en droit positif belge et son rapport de fait et de droit avec le financement du terrorisme.

---

<sup>146</sup> VERNIER, E., *op. cit.*, p. 83.

<sup>147</sup> BANIFATEMI, Y., La lutte contre le financement du terrorisme international, *op. cit.*, p. 110 ; Jean de MAILLARD, *op. cit.*, p.88-89.

## **Section II. Le financement du terrorisme en droit interne.**

La question du financement du terrorisme en droit interne est tout à fait pertinente à la fois sur le plan factuel et sur le plan juridique. En effet, les attentats de Paris et de Bruxelles ont mis en lumière des réseaux terroristes tout à fait élaborés entre le Moyen-Orient et Bruxelles, dans des communes souvent peu valorisées socialement et mettant en exergue une problématique qui concerne plusieurs pans de la société<sup>148</sup>.

Le rapport entre le droit international et le droit positif belge est fondamental dans l'étude du terrorisme et de son financement. Comme nous l'avons démontré précédemment, la problématique n'est pas purement interne et le législateur belge serait bien en peine de prévenir et de réprimer le financement du terrorisme sans coordination internationale et européenne puisque les situations sont rarement purement internes.

Deux institutions juridiques nous apparaissent particulièrement relevantes, à titre préliminaire, sur la question du financement du terrorisme en droit belge : la jurisprudence<sup>149</sup> de la Cour de Cassation « Le Ski », qui consacre la primauté de la norme à effet direct de droit international sur le droit interne, et la loi du 30 mars 2004<sup>150</sup> portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999.

Il faut souligner que la Belgique a particulièrement réagit aux attentats du 11 septembre 2001 puisque cette Convention a été signée 16 jours après l'attaque des tours jumelles de New-York mais presque deux ans après son adoption internationale. Il y aura donc fallu attendre presque cinq ans pour que la Convention sorte pleinement ses effets en droit belge.

Avant d'étudier plus en profondeur l'architecture juridique belge relative au financement du terrorisme, il convient d'aborder la méthodologie employée selon le champ d'étude de notre mémoire : les règles préventives et répressives et leurs effets pratiques eu égard notamment aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme.

## **Chapitre II : Le dispositif préventif et répressif : considérations générales.**

L'architecture juridique belge relative à la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux est exemplative de la complexité du phénomène et de la difficulté pour un législateur d'appréhender juridiquement la traçabilité et la mise en œuvre de flux financiers circulant à tous les échelons de la société. L'analyse de la législation complète et sous tous ses aspects dépasserait largement le cadre de notre présent

---

<sup>148</sup> BOUSSOIS, S., L'Irak après Daech, (...) Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ?, Dans Politique étrangère 2017/4 (Hiver), Institut français des relations internationales, pages 173 à 185. 2017-2018.

<sup>149</sup> Cass., 27 mai 1971, Pas., 1971, I, p.886, avec les conclusions de Monsieur le procureur général Ganshof van der MEERSCH ; ROSOUX, G., *op. cit.*, pp. 201-214

<sup>150</sup> 30 MARS 2004. - Loi portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999. – M.B. 2004-06-17.

mémoire et il convient d'aborder une méthode à la fois synthétique et analytique pour dessiner les tendances législatives depuis la loi du 11 janvier 1993 aux récentes modifications législatives qui découlent en droit interne d'une application des dispositions internationales, européennes et d'autres instances intergouvernementales comme le Groupe d'Action Financière et ses recommandations.

Un dispositif préventif avec ses sanctions administratives et pénales cohabite avec un dispositif répressif sous l'angle notamment du code pénal. Le caractère évolutif et souple de la législation interne relative à la lutte contre le financement du terrorisme traduit la volonté des législateurs de s'adapter continuellement à un mécanisme qui ne cesse de muter depuis presque trente ans.

La Belgique est observée sur le plan international dans sa lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme comme un maillon central de la chaîne, notamment par sa structure géopolitique et logistique où terrorisme et criminalité y opèrent comme une plaque tournante décisive<sup>151</sup>.

À cet égard, la Belgique ne peut pas faire cavalier seul dans un combat où ses obligations internationales et sa responsabilité nécessitent des résultats opérationnels eu égard aux attentats que nous avons connus en 2015 et 2016, notamment. Une réponse pénale forte et cohérente en amont et en aval semble être la solution proposée. Il faut, néanmoins à ce stade, prévenir, comme d'autres auteurs et magistrats, les risques d'une approche du droit pénal « *fourvoyée par l'efficacité.* »<sup>152</sup>

Le GAFI<sup>153</sup> est l'acteur de référence et unanimement reconnu par tous les acteurs de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour ses standards d'uniformisation et de conformité en la matière et les législations préventives et répressives en la matière y sont intégrées. Si il nous apparaît comme plus pertinent d'évaluer les enjeux et d'apporter un raisonnement objectif, critique et cohérent sur la législation en cause dans le cadre de ce mémoire plutôt que d'étudier en profondeur le fonctionnement de cet acteur central, il faut garder à l'esprit l'importance de son travail en filigrane de notre étude.

L'évolution législative au niveau international et européen et ses effets sur notre ordre juridique interne nous pousse également à aborder les dispositions les plus actualisées de manière critique et synthétique sans être exhaustif au risque de dépasser le cadre académique dévolu à cette étude.

---

<sup>151</sup> Fernandez-Bertier, Michael ; Lecocq, Arnaud. *La Belgique face à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation mutuelle par le GAFI.* In : Revue de Droit Pénal et de Criminologie, p. 755-778 ( 2015 )

<sup>152</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 401. ; Cour E.D.H. (gde ch.), 28 juin 2018, G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie, aff., req. 1828/06, 34163/07 et 19029/11, opinion en partie concordante, en partie dissidente du juge PINTO DE ALBUQUERQUE, n°62.

<sup>153</sup> GAFI, 4<sup>e</sup> Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Belgique, Paris, avril 2015, 231 pages, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). ( Rapport 2015.)

Les commentateurs<sup>151</sup> ont toujours considérés que la Belgique était plutôt un bon élève en la matière même si les sanctions financières relatives au terrorisme et au financement du terrorisme apparaissaient en 2015 comme « *partiellement conforme* ».

À cet égard<sup>151</sup>, le dispositif répressif relativement aux « *enquêtes, poursuites et sanctions efficaces en matière de financement du terrorisme* » démontre des « *résultats significatifs* » alors que « *la mise en œuvre des mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme* » sollicitait des « *améliorations importantes* ».

Il est étonnant de constater, dans une analyse sommaire de ces résultats, que la répression avait une forme d'ascendant sur la prévention et que le législateur et appareil étatique aient privilégié significativement une approche plutôt qu'une autre.

En outre, « *l'imperméabilisation* » du système financier par un mécanisme de détection et une approche prudentielle constituant en la déclaration de flux suspects avertissant une autorité compétente, attirer l'attention du monde économique et financier sur la connaissance de leurs partenaires d'affaires et la mise en place d'un « *système répressif dissuasif et proportionné* » ont constitués trois piliers essentiels du rapport entre le droit interne et les recommandations du GAFI.

La prévention du système financier eu égard à la pénétration de fonds illicites nous amène à la réflexion que ce n'est pas tant l'origine des fonds, comme dans le cas du blanchiment de capitaux, qui doit éveiller la vigilance des acteurs concernés mais celle de la destination de ces fonds eu égard à la lutte contre le financement du terrorisme.

Ces deux approches conceptuelles sont abordées internationalement et au niveau interne par les mêmes moyens d'actions préventifs et répressifs et la porosité de ces concepts rapprochés doit être indiqué. De fait, la prise en compte des sanctions financières<sup>154</sup> au niveau préventif dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme de manière coordonnée nécessitait une adaptation législative<sup>151</sup>.

Le cas des associations, comme les ASBL<sup>155</sup>, et entreprises et professions non-financières était également épingle. La loi du 23 mars 2019 qui modifie le Code des sociétés et des associations est un des exemples de la lutte efficiente contre le financement du terrorisme afin de prévenir l'utilisation de certaines sociétés et associations<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> S/RES/2199, 12 février 2015 .

<sup>155</sup> La loi du 23 mars 2019., (Mon. le 4 avril 2019), CSA.

<sup>156</sup> SÉNAT, Question écrite n° 6-1916 de Jean-Jacques De Gucht (Open Vld) au ministre de la justice relative à l'ASBL Sanabil, Sénat de Belgique, session 2017-2018, 28 juin 2018, disponible <https://www.senate.be>,

Par ailleurs, rapport du GAFI de 2015 épinglait la carence infractionnelle de droit belge selon laquelle il n'y avait pas d'infraction de financement du terrorisme sans la preuve du lien avec « *une infraction terroriste spécifique* ».<sup>157</sup>

Cette carence d'autonomie du financement du terrorisme en droit belge découlait également d'une pratique judiciaire de terrain selon laquelle le financement du terrorisme s'appréhende plus globalement sur une problématique terroriste plus large.

Un problème récurrent qui semble affecter le processus préventif et répressif du point de vue du GAFI et ses éminents commentateurs<sup>158</sup> semble perdurer dans le temps : la complexité, le coût, la longueur des procédures et le manque de moyens humains, matériels et financiers. Le « *renforcement de la chaîne judiciaire pénale* » touche à la fois la problématique de la lutte contre le blanchiment de capitaux que celle du financement du terrorisme.

Certaines sources spécialisées au sein de la police judiciaire fédérale qui lutte contre le financement du terrorisme dresse le même constat presque 8 années après le rapport du Gafî de 2015 et l'inflation législative qui s'en est suivie : « *La problématique du macro-financement, le phénomène selon lequel une organisation se finance à travers différentes sources et activités se rencontre peu en Belgique parce que son appréhension juridique sur le plan probatoire et son caractère international sont des mécanismes complexes et coûteux qui freinent les magistrats du Parquet Fédéral. Nous avons le sentiment que la justice tend, pour des raisons légitimes de restrictions budgétaires et par manque de moyens conjoncturels, à privilégier les dossiers rapides et peu complexes.* »<sup>159</sup>

Malgré la faiblesse du coût de certains attentats, les enquêteurs de terrain, consultés en avril 2022, rappellent que étudier et appréhender le financement du terrorisme donnent de l'information sur le fonctionnement du terrorisme au sens large et que malgré la spécificité du phénomène, le flux financier à destination de l'attentat ou dans une période post attentat amène une information criminologique, logistique ( la traçabilité des cartes bancaires, par exemple) et juridique.

Cette information est essentielle à la lutte contre le terrorisme au sens large. De cette manière, une approche préventive et répressive se conçoit aisément pour tous les acteurs concernés par le biais d'une collaboration et communication efficace et palliant ainsi au déficit de moyens évoqués.

---

<sup>157</sup> GAFI, 4<sup>e</sup> Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Belgique, Paris, avril 2015, 231 pages, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). ( Rapport 2015.) ; Fernandez-Bertier, Michael ; Lecocq, Arnaud. *op. cit.* ,p. 755-778 ( 2015).

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Entretien selon la règle Chatham house ( <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>) – 15 avril 2022 – Division Centrale Terrorisme – Police Judiciaire Fédérale - Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et>

Il nous revient ainsi que certaines enquêtes présentant des éléments d'extranéité et pouvant être liées à du financement du terrorisme depuis ou via la Belgique sont interrompues ou traînent la patte par frilosité judiciaire liée au manque de moyens humains, matériels et technologiques. À l'heure où les nouvelles technologies, les réseaux sociaux, les monnaies virtuelles contribuent à créer de nouveaux défis et enjeux dans la lutte contre le terrorisme, le constat du manque de moyens est d'autant plus interpellant qu'un fossé risque de se creuser entre les opérateurs de terrains et les moyens qui leur sont alloués et ces nouvelles formes de terrorisme et de financement que certains auteurs<sup>160</sup> étudient sous la forme du « *cyberterrorisme* » par le biais du « *darkweb* » et des systèmes de télécommunications.

Nous sortirions de notre objet d'études en abordant plus précisément ce rapport complexe entre financement du terrorisme et les nouvelles technologies mais la question est prise très au sérieux par les acteurs de terrain comme les institutions internationales<sup>161</sup> qui pointaient déjà l'émergence du phénomène avant les attentats de Paris et de Bruxelles. Il faut néanmoins retenir qu'il ressort de la police judiciaire fédérale que des transactions économiques en lien avec du financement du terrorisme s'opèrent de la sorte en Belgique

Les mécanismes mis en exergue dans la partie relative aux transferts de fonds et des moyens utilisés pour financer du terrorisme au niveau international, notamment le système hawala que nous avons essayé de décrire précédemment qui est soumis aux règles et champ d'application de la loi du 11 mars 2018<sup>162</sup> relative aux établissements de paiement agréés en Belgique, s'appliquent en droit belge. Si nous aborderons cette approche pratique plus en aval de cette étude, il nous faut dire ici que le monde financier et économique est bel et bien soumis à la problématique concrète<sup>156</sup> du financement du terrorisme en Belgique et qu'une approche globale, à la fois préventive et répressive, se justifie. La collaboration entre les services de police, de renseignement et la CTIF ( que nous aborderons dans une partie spécifique ) joue un rôle majeur selon le GAFI.

---

<sup>160</sup> Babak Akhgar, Marco Gercke, Stefanos Vrochidis, Helen Gibson, « *Dark Web investigation* », Security Informatics and Law Enforcement, Springer, 2021, Switzerland, p.44.

<sup>161</sup> OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Utilisation d'internet à des fins terroristes*, Nations-Unies, New-York, 2014, 163 pages, en ligne sur [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/The\\_Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes/Use\\_of\\_the\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes\\_French.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/The_Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_the_Internet_for_Terrorist_Purposes_French.pdf)

<sup>162</sup> Article 8 §1, 1° de la loi du 11 mars 2018 relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement, version actualisée et liste des organismes agréés disponible en ligne sur <https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere/controle-prudentiel/domaines-de-controle/etablissements-de-paiement-et-15>

Cette collaboration est exemplaire de la volonté du législateur de modifier le droit pénal et la procédure pénale dans un objectif de simplification<sup>163</sup> et d'accélération des procédures pour se conformer à ses obligations internationales et européennes et pour « répondre » aux attaques terroristes.

Ainsi, l'article 227 de la loi pot-pourri II prévoit un régime d'exception afin de renforcer les : « *communications faites dans le cadre d'une collaboration mutuelle entre, d'une part, la Cellule et, d'autre part, la Sûreté de l'Etat, le Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, son financement et les activités de blanchiment qui pourraient y être liées.* »<sup>164</sup>

La loi pot-pourri II a donné lieu à de nombreux commentaires en doctrine<sup>165</sup> selon lesquels une menace pour les droits fondamentaux, la sécurité juridique et l'Etat de droit tout entier pourrait éclore au motif de vouloir lutter contre le terrorisme dans une approche pénale toujours plus importante et plus forte afin de prévenir, réprimer et éviter tous les risques du passage à l'acte terroriste.

Au même titre que d'autres auteurs<sup>166</sup> qui le résument mieux que nous, la complexité d'un phénomène criminel comme le financement du terrorisme ne saurait justifier de revoir nos acquis démocratiques et juridiques pour pallier au manquement de moyens humains, matériels et financier quel que soit l'approche, préventive ou répressive, envisagée.

---

<sup>163</sup> <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/02/26/que-contient-la-loi-pot-pourri-ii-droit-penal-et-procedure-penale>

<sup>164</sup> Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice (M.B., 19 février 2016).

<sup>165</sup> Vansillette, Fanny ; Ribant, David ; et. al. *La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. La réforme Pot-Pourri II : la sécurité juridique sacrifiée sur l'autel de l'efficacité ?* In: *La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. La réforme Pot-Pourri II : la sécurité juridique sacrifiée sur l'autel de l'efficacité ?*, Kluwer : Waterloo 2016, p. 224. ; Cadelli, M. (Ed.), Moreau, T. (Ed.), Bayet, T., BEERNAERT, M-A., Basecqz, N., De Valkeneer, C., Debelle, S., Delhaise, É., KERZMANN, L., Louveaux, H., Masset, A., Michiels, O., Monville, P., Moreau, T., Nève, M., & Vandermeersch, D. (2016). *La loi "pot-pourri II": un recul de civilisation ?* (Criminalis). Anthemis, 227 pages. ; MOREAU, C., « Comment penser la prestation préventive du droit pénal face au terrorisme de manière ajustée aux droits de l'Homme ? Réflexions à propos des articles 140sexies et 140septies du Code pénal », mémoire de fin d'études, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2018. Prom. : Daniel Flore. ; F. BERNARD, "La Cour européenne des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme", *Rev. Trim. D.H.*, 2016, p. 44; A. CHASKALSON, "Preserving Civil Liberties in an Age of Global Terror : International Perspectives", *Cardozo Law Review*, 2007, p. 11.

<sup>166</sup> RIZZO, A., op. cit., p. 640.

## Section 1. financement du terrorisme & blanchiment de capitaux : approche fondée sur les risques.

Après avoir abordé la pertinence d'une dualité entre une approche préventive et répressive dans la lutte contre le financement du terrorisme et ses écueils pratiques et juridiques et avant d'entamer plus en profondeur le régime juridique préventif et répressif en droit belge, il nous faut aborder deux concepts appréhendés ensemble par le législateur dans la lutte contre les « fonds illicites » : le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux.

À l'instar de frères jumeaux, les convergences et les divergences entre ces deux notions doivent être analysées brièvement.

Si le blanchiment de capitaux vise à dissimuler des fonds illicites quant à leurs sources et consiste à les réinjecter dans le système économique légal, le financement du terrorisme vise à dissimuler l'affectation des fonds et la destination de ceux-ci. Les fonds illicites le sont donc quant à leurs sources au niveau du blanchiment de capitaux et par leur destination pour le financement du terrorisme. Si on peut parler conceptuellement de blanchiment pour les sources illicites, on peut évoquer le terme de noircissement pour le financement du terrorisme eu égard aux sources licites employées.

Un exemple de source licite en droit belge nous revient de l'expérience pratique de terrain, notamment de nos sources<sup>167</sup> auprès de l'OCAM<sup>168</sup> qui « *traite l'ensemble des informations et renseignements pertinents sur le terrorisme, l'extrémisme et la radicalisation problématique. L'OCAM établit des liens afin de s'atteler aux problèmes sociétaux avant qu'ils ne se transforment en problèmes de sécurité.* »

La faiblesse du coût des attentats permet ainsi un financement venant d'un salaire établit légalement sur base d'un contrat de travail ou de prêts à la consommation. Par opposition au macro financement, le micro financement, qui consiste en une approche individuelle du financement du terrorisme, se rencontre principalement dans la pratique<sup>169</sup> en Belgique. Il s'agit notamment de l'argent envoyé par la famille à l'étranger ou de l'autofinancement par l'auteur lui-même, sans pour autant être exhaustif au regard de la

---

<sup>167</sup> Entretien avec l'OCAM, 2020-2021, projet Outreach, <https://ocam.belgium.be/que-faisons-nous/#Outreach>, selon les règles confidentielles <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>.

<sup>168</sup> Loi du 10 juillet 2006. - Loi relative à l'analyse de la menace, <https://ocam.belgium.be>, ( M.B., 20 juillet 2006.)

<sup>169</sup> Entretien selon la règle Chatham house ( <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>) – 15 avril 2022 – Division Centrale Terrorisme – Police Judiciaire Fédérale - Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et>

complexité du phénomène. L'utilisation du tissu associatif, le retrait d'argent en espèces ou le mélange entre sources licites et illicites sont notoirement pointés du doigt par les analystes de terrain<sup>170</sup>.

Qu'il s'agisse de sources licites ou illicites, la dissimulation, en ce compris les différentes techniques requises, de l'origine des fonds pour le blanchiment et de la destination pour le financement du terrorisme est une caractéristique commune aux deux concepts.

La distinction entre le financement du terrorisme et du blanchiment n'est pas seulement méthodologique et pratique, elle est aussi fondamentale sur le plan répressif puisque les incriminations et les poursuites pénales sont différentes. Nous reviendrons plus tard sur l'approche répressive spécifique au financement du terrorisme mais il convient de rappeler que les infractions terroristes<sup>171</sup>, et notamment les articles 140, 140septies et 141 du Code Pénal font l'objet de poursuites pénales, au sens des articles 144bis et 144ter du Code Judiciaire, par le parquet fédéral.

S'agissant du blanchiment, il est renvoyé au parquet général et à l'application de l'article 138 du Code Judiciaire.

Le comportement incriminé rentre dans le champ d'application de l'article 505 du Code Pénal en lien direct avec l'article 42,3° du Code Pénal s'agissant des avantages patrimoniaux tirés d'une infraction. Il faut donc que les avantages patrimoniaux proviennent d'une source illicite au sens de ces dispositions. Il ressort de la doctrine et de la jurisprudence<sup>172</sup>, le caractère intentionnel de l'infraction de blanchiment de sorte que « *le prévenu connaissait ou devait connaître l'origine de ces choses au début de ces opérations* » sans que le ministère public doive établir le lien entre les fonds litigieux et l'infraction sous-jacente au motif de la méconnaissance de l'origine illicite par celui-ci. Il en va d'un allégement de la charge de la preuve pour le ministère public sans préjudice des droits de la défense.

Ce quasi renversement de la charge de la preuve en la matière est une conception partagée par nos sources<sup>173</sup> auprès de la Police Judiciaire Fédérale.

---

<sup>170</sup> La Cellule de Traitement des Informations Financières et de Prévention du Blanchiment de Capitaux en Belgique, Sous la direction de SPREUTELS, J.-P., DE MÛELENAERE, P., BRUYLANT, 2003, Bruxelles, p. 216 ; Y. GODIVEAU, « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme : du blanchiment au noirissement », Rapport Moral sur l'Argent dans le monde en 2001, Paris, Association d'économie financière, 2001, p. 278.

<sup>171</sup> DELHAISE, E. « *Infractions terroristes*, Répertoire pratique du droit belge, Législation, Doctrine, Jurisprudence, Larcier, 2019.

<sup>172</sup> DE NAUW, A., « Initiation au droit pénal spécial », Kluwer, 2008, pp. 513-514 ; *Doc. parl.*, Sénat, 1989-90, n°890/2, p. 17. ; Cass., 13 novembre 1984, *Pas.*, 1985, I, 323. ; Corr. Anvers, 23 février 1993, *T.R.V.*, 1994, 195 et note W. et A. DEVROE-ROMBOUTS ; Corr. Anvers, 14 avril 1994, *R.W.*, 1994-95, 508 et note G. STESENS ; *T.R.V.*, 1994, 285 et note F. HELLEMANS. ; Cass., 19 septembre 2006, *R.W.*, 2007-08, 669 et note T. LOCQUET ; N.C., 2007, 2015 et note E. VAN DOOREN ; Bruxelles, 30 juin 2003, *J.L.M.B.*, 2004, 584 et note V.A. DE BRAUWERE ; *R.D.P.*, 2004, 517. ; Bruxelles, 8 novembre 2005, *J.T.*, 2006, 111. ; Th. AFSCHRIFT et V.A. DE BRAUWERE, n°504.

<sup>173</sup> Entretien selon la règle Chatham house (<https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>) – 15 avril 2022 – Division Centrale Terrorisme – Police Judiciaire Fédérale - Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et>

S’agissant du financement du terrorisme sous ses différentes formes sur le plan de l’élément moral en droit belge, il faut noter la difficulté de prouver l’intention dans le chef de l’auteur d’un acte susceptible d’être qualifié de financement de terrorisme. Si cela ressort en pratique<sup>173</sup>, la politique pénale<sup>174</sup> du législateur en matière de répression du terrorisme a considérablement voulu alléger en ce sens l’élément moral, constitutif d’un dol spécial<sup>175</sup> notamment sous l’angle de l’article 140 du Code pénal. Cela ressort clairement du projet de loi du 13 janvier 2016<sup>176</sup> et de la jurisprudence.

La doctrine<sup>177</sup> évoque le critère de « *conscience de possibilité* » comme élément punissable par le fait que l’auteur devait avoir conscience de la possibilité des conséquences de l’acte.

Cet allégement législatif et cette souplesse voulues par le législateur est à mettre en perspective avec les risques de l’efficacité du droit pénal eu égard à l’état de droit, aux droits fondamentaux et à la sécurité juridique que nous évoquions précédemment.

Nous reviendrons sur les éléments constitutifs, dans la partie répressive relative aux actes susceptibles d’être qualifiés de financement du terrorisme au sens du Code Pénal.

Le rapprochement des mécanismes entre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme entre certains groupes terroristes, au sens de l’article 139 du Code Pénal, et les autres associations ou organisations criminelles, au sens respectivement des articles 322 et 324bis du Code Pénal, ressort également de la pratique de terrain<sup>173</sup> de la Police Judiciaire Fédérale qui lutte contre le financement du terrorisme. La nébulosité et le rapprochement de ces concepts en pratique créent une source de complexité pour l’enquêteur comme pour le juriste dont certains plaideurs peuvent tirer parti.

En effet, les infractions terroristes évoquées et qui appréhendent de manière répressive le financement du terrorisme sont des peines criminelles au sens de l’article 1 et 7 du Code Pénal. L’article 505 du Code Pénal prévoit, notamment, des peines d’emprisonnement et constitue un délit pour son ou ses auteurs dont le comportement est qualifié comme tel. Une défense pénale aurait ainsi stratégiquement plutôt tendance à se positionner sur le champ de l’article 505 plutôt que sur le terrain des peines terroristes face aux juridictions.

---

<sup>174</sup> Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, ( M.B., 22 décembre 2016.)

<sup>175</sup> A. WEYEMBERG et L. KENNES, Droit pénal spécial, t.I, Limal, Anthemis, 2011 ; p.111 ; A. FRANSEN et J. KERKHOFS, « *Het materieel terrorismstrafrecht in België : de misdrijven* », T. Strafr., 2018, p. 158.

<sup>176</sup> Projet de loi du 13 janvier 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme précité, Exposé des motifs, p.3 ; Corr. Flandre occidentale ( div. Gand) , 16 octobre 2017, *NjW*, 2017,p 805, note W. YPERMAN et S. ROYER, « *Veroordeling Jihadibruid* ». ; Corr. Bruxelles ( 49<sup>e</sup> chambre), 10 mai 2010 et Corr., Bruxelles ( 49<sup>e</sup> chambre bis), 10 janvier 2008, cités par I. DE LA SERNA, « Des infractions terroristes », in M.-A. BEERNAERT, H. BOSLY, M.-L. CESONI e.a., *Les infractions*, vol. 5, *Les infractions contre l’ordre public*, Bruxelles, Larcier, 2012,p. 190 et I. de la SERNA, A la découverte de la justice pénale : paroles de juriste, Bruxelles, Larcier,2015, pp. 217-218.

<sup>177</sup> DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.42.

Enfin, il faut mentionner que les avantages patrimoniaux tirés d'une infraction terroriste pourront être visés par le champ d'application de l'article 505 du Code Pénal. Le financement du terrorisme intervient alors comme un mécanisme en amont du blanchiment de capitaux si l'attentat vise en outre l'obtention d'avantages patrimoniaux illicites.

Il nous faut pour conclure le rapprochement et les divergences entre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux considérer que le législateur international, européen et interne, de par les évolutions constantes qui s'imposent, encercle les deux concepts sous une même approche de lutte contre les fonds illicites quant à leurs sources ou leurs destinations : l'approche par le risque.

Le Groupe d'Action Financière<sup>178</sup>, en tant qu'acteur central de lutte coordonnée œuvrant pour la santé du système financier international, a actualisé, pour la troisième fois en plus de vingt ans depuis sa création, ses recommandations. Il invite ses membres à évaluer les risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme en adaptant leurs structures juridiques et institutionnelles à la lumière de ces risques. L'approche fondée sur les risques constitue une manière optimale d'allouer les ressources étatiques et privées des acteurs concernés afin de réagir proportionnellement et de manière proactive aux enjeux posés par cette problématique.

Cette approche constitue littéralement la pierre angulaire de la lutte préventive contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui semblent comparaître comme co-auteurs d'une seule et même infraction continue au niveau mondial engendrant les mêmes maux et les mêmes dommages.

## **Section 2. Le dispositif préventif.**

Cette complémentarité de l'action à mener face au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, dans cette approche fondée sur les risques, s'inscrit dans l'exposé des motifs de la loi<sup>179</sup> du 18 septembre 2017 qui modifie structurellement et substantiellement l'approche préventive. Cette réforme législative issue du droit européen et international était nécessaire et illustre toute la complexité du problème à traiter.

---

<sup>178</sup> Groupe action financière ( GAFI), Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, Recommandations du GAFI, février 2012, p.57 ( disponible sur : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org))

<sup>179</sup> Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, ( M.B., 6 octobre 2017.)

Il serait inutilement complexe et finalement impossible d'aborder cette colossale réforme dans son ensemble qui balaye de nombreux acteurs privés, dans les professions financières et non financières, et de nombreux organismes publics.

Le dispositif préventif se caractérise par sa dimension tentaculaire et sa volonté de responsabiliser les acteurs « *assujettis* »<sup>180</sup> qui rentrent dans « *l'élargissement du champ d'application ratione personae du volet préventif.* »<sup>180</sup>

Ipso facto, au sens de l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017<sup>181</sup>, c'est toute la structure et le rapport externe de « *l'entité assujettie* » qui doit tendre à l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en son sein. L'évaluation des risques suppose que l'organisation interne et son contrôle permettent une vigilance accrue eu égard aux clients et leurs opérations afin de se conformer à une obligation générale de dénonciation des opérations suspectes aux autorités compétentes.

Il s'agit donc d'un système en cascade, que nous pourrions qualifier d'entonnoir, par lequel la logique juridique permettrait de créer un véritable chien de garde face aux fonds illicites.

Toute la problématique de cette évaluation du risque réside dans les compétences techniques et matérielles des entités visées pour tendre aux objectifs du législateur.

Il convient néanmoins de comprendre, depuis presque trente ans, les profondes mutations sociales et factuelles qui ont menées à cette réforme pour lutter contre un monstre financier toujours plus gourmand et difficile à combattre. Il convient également de jeter un regard critique sur une inflation et une complexité législative à la lumière de l'État de droit et un enchevêtrement de règles qui interpellent.

#### **A. évolution législative : de la loi du 11 janvier 1993 à la loi du 20 juillet 2020.**

L'inflation législative et l'histoire juridique du cadre légal préventif qui fonde notre droit positif belge en la matière sont des bons exemples pour illustrer le caractère mouvant de la lutte contre les fonds illicites et particulièrement la problématique terroriste sous l'angle de son financement.

Historiquement, le 11 septembre 2001 a été une date charnière pour une prise de réflexion en droit interne d'une lutte contre le financement du terrorisme puisque la Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, premier texte fondateur majeur en la matière ne s'appliquait pas au terrorisme et à son financement. Il aura fallu attendre plus de 10 ans pour que

<sup>180</sup><sup>180</sup> FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « Anti-blanchiment et financement du terrorisme », Avant-propos, Codes essentiels 2022, à jour le 1<sup>er</sup> mars 2022, Larcier, 2022.

<sup>181</sup> Titre II, article 16, évaluation globale des risques, exposé des motifs de la loi du 18 septembre, 2017.

le financement du terrorisme devienne une réalité juridique<sup>182</sup> sur l’impulsion du droit international et européen et que l’intitulé de la loi change par le biais de l’article 2 de la loi du 12 janvier 2004<sup>183</sup>.

Le financement du terrorisme et l’amalgame qu’il suscite par rapport au blanchiment de capitaux que nous ne développons que succinctement dans le cadre de ce mémoire provient sans doutes de cette volonté législative d’incriminer plus largement les fonds illicites indépendamment de leurs sources ou de leurs destinations.

En presque 30 ans, 5 directives ont été transposées en droit interne. Selon les auteurs<sup>184</sup>, le législateur européen est relativement prolixie puisque de nouveaux règlements et directives sont en préparation et on peut légitimement se demander si l’abondance législative ne constitue pas une source de complexité pour les professionnels financiers et non financiers soumis à ces dispositions et aux profanes de la matière.

De son propre aveu<sup>185</sup>, la loi du 11 janvier 1993 a été modifiée 40 fois au point tel que les exigences de clarté et de lisibilité ont menées à sa révision complète pour en extraire plus de logique et d’homogénéité.

C’est la principale raison d’être de la loi du 18 septembre 2017, telle que modifiée par la transposition de la directive 2018/843 en droit belge via la loi du 20 juillet 2020.

La loi du 20 juillet 2020, sous une impulsion politique européenne<sup>186</sup>, se veut être un renforcement du régime préventif contenu dans la loi du 18 septembre 2017 visant notamment à « *élargir le champ d’application de la législation européenne en y assujettissant une série d’acteurs additionnels du monde économique et financier* » et à « *lutter contre les risques de financement du terrorisme liés aux instruments prépayés anonymes (...)* »<sup>187</sup>

Sans rentrer spécifiquement dans la transposition complète et ses dispositions de manière exhaustive, il faut notamment épinglez que la loi vise, par un élargissement de l’assujettissement, le secteur des monnaies virtuelles et celui du commerce d’art et abaisse également le plafond d’utilisation des carte prépayées.

---

<sup>182</sup> Article 5 de la loi du 12 janvier 2004 – ( *M.B.*, 23 janvier 2004 )

<sup>183</sup> Intitulé remplacé par l’article 2 de la loi du 12 janvier 2004 – ( *M.B.*, 23 janvier 2004 )

<sup>184</sup> FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022.

<sup>185</sup> Exposé général dans l’exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 4.

<sup>186</sup> Fernandez-Bertier, Michaël. La loi du 20 juillet 2020 modifiant la législation anti-blanchiment belge : de la transposition de la 5e directive anti-blanchiment à l’assujettissement du secteur du football professionnel. In: Droit pénal de l’entreprise, Vol. 3 (2020), <http://hdl.handle.net/2078/238463>; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d’action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, 2 février 2016, COM/2016/050 final ; Exposé des motifs de la proposition de 5<sup>e</sup> directive anti-blanchiment. Voy. également, à ce titre, Commission européenne, Communication sur d’autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales COM(2016) 451 (07/2016).

<sup>187</sup> Fernandez-Bertier, Michaël. La loi du 20 juillet 2020 modifiant la législation anti-blanchiment belge : de la transposition de la 5e directive anti-blanchiment à l’assujettissement du secteur du football professionnel. In: Droit pénal de l’entreprise, Vol. 3 (2020), <http://hdl.handle.net/2078/238463>

La problématique du « *cyber-terrorisme* » par le biais de la fraude informatique ressort également d'une pratique de terrain des autorités compétentes comme la CTIF, que nous aborderons ci-après dans le cadre de ce travail. Le législateur envisage cette question de manière très sérieuse dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 18 septembre 2017 et dans l'exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2020<sup>188</sup>.

Une vigilance accrue à l'égard des pays tiers jugés à haut risque et une meilleure coopération entre les autorités compétentes des états-membres sont également appréhendés sous le couvert de la loi du 20 juillet 2020.

Ces réponses législatives répondent, dans une certaine mesure, aux problématiques de terrain évoquées par la Police Judiciaire Fédérale et L'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace que nous évoquions précédemment.

Si cela semble positif et aller dans le bon sens, force est de constater que « resserrer la vis » semble être le créneau du législateur en la matière qui par des dispositions apparemment préventives alourdissent néanmoins les opérateurs financiers et non financiers visés. Cette inflation législative doit-elle être interprétée comme un aveu d'échec du législateur et du droit face à un phénomène qui le dépasse ? L'heure n'est pas encore aux conclusions mais ce simple constat nous amène à penser et à nous interroger sur la volonté d'un législateur qui semble chercher des solutions juridiques dans une logique<sup>189</sup> de réformes rapides.

Nous nous concentrerons donc sur le cadre légal général actuel en gardant à l'esprit que les modifications législatives semblent consubstantielles, sur le plan préventif, au phénomène de lutte contre les fonds illicites par leurs sources ou leurs affectations.

Sur le plan de la définition du financement du terrorisme, l'article 3 de la loi du 18 septembre 2017 confirme, comme les dispositions antérieures et les textes européens et internationaux que « *le fait de réunir ou de fournir des fonds ou d'autres moyens matériels, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, avec l'intention qu'ils soient utilisés ou en sachant qu'il seront utilisés, en tout ou en partie,*

---

<sup>188</sup> Doc. Parl., Chambre, 54, n° 2566/ 001, p. 34-35; Exposé des motifs de la loi du 20 juillet 2020, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 169.

<sup>189</sup> Fernandez-Bertier, Michaël. « *op. cit.* », (2020), <http://hdl.handle.net/2078/238463>; Conseil de l'Union européenne, « Conclusions sur les priorités stratégiques concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », 5 décembre 2019, 14823/19 ; Commission européenne, « La Commission intensifie la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », 7 mai 2020.

*par une organisation terroriste ou par un terroriste agissant seul, même en l'absence de lien avec un acte terroriste précis. »<sup>190</sup> est constitutif de financement du terrorisme au sens de la loi.*

Le caractère évolutif de cette définition englobe les fonds au sens large, en ce compris « *d'autres moyens matériels* ». Le caractère délibéré et intentionnel de réunir ou de fournir des fonds ou d'autres moyens matériels dans le but qu'ils soient utilisés, totalement ou partiellement, ressort également de l'exposé des motifs de la loi qui va dans le sens du droit européen et international, en ce compris les recommandations du GAFI. Au sens des commentateurs<sup>191</sup> de ces dispositions, le caractère intentionnel, les critères de motivation et de connaissance sont des éléments essentiels de cette définition au même titre que le sens large et commun sous lequel l'esprit de la loi appréhende les formes de financement.

Le mécanisme préventif de loi du 18 septembre 2017 convient d'être observé sous deux aspects fondamentaux qui pèsent sur les entités assujetties.

#### **A.1 Obligations générales de vigilance.**

Sans préjudice de l'article 22 de la Constitution, consacrant le droit à la vie privée et familiale, le Chapitre Ier du dispositif préventif précité, prévoit des obligations générales de vigilance dans le chef des entités assujetties, visées par l'article 5, §1<sup>er</sup> de la loi, eu égard à des clients ou opérateurs, mandataires ou bénéficiaires effectifs qui nouent des liens juridiques et contractuels avec eux.

Il s'agit notamment de vérifier l'identité de la personne contractante de l'assujetti et les opérations visées.

La structure<sup>192</sup> visée par le législateur et codifiée par les auteurs<sup>193</sup> permet d'avoir une lecture académique pertinente de ces obligations générales de vigilance.

Il faut indiquer que la politique de gestion interne des entités assujetties doit tenir compte de manière proportionnée sur base d'une évaluation globale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au sein de leur structure au sens des articles 8 à 18 de la loi du 18 septembre 2017. Il ne s'agit pas seulement pour les acteurs privés et publics financiers et non financiers assujettis de se conformer à la loi comme tout sujet de droit mais de créer une véritable structure anti-blanchiment et financement du terrorisme dans l'architecture organisationnelle des entités assujetties. Cela ressort, selon nous, d'une

---

<sup>190</sup> Article 3 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, ( M.B., 6 octobre 2017.)

<sup>191</sup> Commentaire des articles dans l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, Livre 1<sup>er</sup>, Titre Ier, article 3, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p.11.

<sup>192</sup> Nous renvoyons le lecteur vers le schéma proposé tel que codifié chez Larcier en Annexe 1 du présent mémoire.

<sup>193</sup> Exposé général dans l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 31.

parfaite collaboration sociétale par rapport à une menace globale pour autant que la charge administrative imposée se justifie et que l'effectivité des normes ait un impact significatif.

Les entités assujetties tiennent, notamment, en compte du caractère inhabituel ou anormalement élevé de l'opération, de sa complexité et de l'absence de mobile économique ou licite apparent.

## A.2 Déclarations de soupçons.

Le mécanisme en cascade mis en place par le législateur prévoit, outre les obligations de vigilance précitées sommairement, des obligations de déclaration de soupçons à charge des entités assujetties. Le critère de connaissance des opérations litigieuses repose sur une connaissance relative, subjective<sup>194</sup> ou des motifs raisonnables selon lesquels les fonds ou opérations sont liés directement ou indirectement à du blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. L'article 47 de la loi du 18 septembre 2017 qui institue cette obligation de déclaration n'induit pas de rapporter l'infraction sous-jacente donnant lieu à l'opération suspecte. Le mécanisme prévu repose sur des soupçons établis subjectivement qui découle du « *fruit d'une démarche intellectuelle* » au sens de l'exposé des motifs<sup>195</sup> de la loi et de l'article 47.

Le législateur étant conscient de la difficulté et la complexité de contraindre les entités assujetties à effectuer une déclaration objective. Il est intéressant de relever également que les soupçons peuvent provenir de la « *connaissance d'un fait* » porté à l'attention de l'entité assujettie de manière générale et provenant d'une intervention judiciaire, d'une source médiatique ou de l'interprétation du comportement du client.

Cette approche subjective, qui semble s'imposer par la pratique au législateur, interpelle sur le plan de certaines questions constitutionnelles et des articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, il nous revient de nos sources auprès de la Police Judiciaire Fédérale<sup>196</sup> que les institutions financières sont particulièrement strictes dans leur appréciation et que la plupart d'entre elles opèrent un rejet du client visé sur la simple connaissance d'une enquête judiciaire. Le risque que le client sur lequel porte l'enquête judiciaire se retrouve sans institution bancaire est ainsi réel et cela constitue un des effets pervers du dispositif préventif.

Ces règles de droit privé qui découlent d'une appréciation interne de l'entité assujettie interpellent eu égard à l'application des articles 6, 7 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et particulièrement sur le plan de la présomption d'innocence.

---

<sup>194</sup> Il n'empêche pas que le soupçon puisse s'établir également sur une base objective, en ce sens, voy. J SPREUTELS, La Cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.103.

<sup>195</sup> Exposé général dans l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 55.

<sup>196</sup> Entretien selon la règle Chatham house (<https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>) – 15 avril 2022 – Division Centrale Terrorisme – Police Judiciaire Fédérale - Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et>

Le comportement de certaines entités assujetties qui applique cette approche par les risques de manière subjective interpelle également eu égard à l'application de la loi<sup>197</sup> du 24 mars 2003 qui instaure un service bancaire de base et son article 3.

Du coté de l'OCAM<sup>198</sup>, on pointe du doigt l'absence de dénonciation systématique et la dépendance des autorités de contrôle par rapport aux entités assujetties au niveau des informations et du travail de terrain.

Sans se faire l'avocat du diable, il apparaît que certaines entités assujetties sont ainsi prises entre le marteau et l'enclume avec d'une part une volonté de se conformer à un législateur belge et européen qui a renforcé son dispositif autour des « *motifs raisonnables de soupçonner* »<sup>199</sup> avec des sanctions de la part de l'autorité de contrôle en cas d'absence de déclaration, le cas échéant et d'autre part, certaines règles d'organisation interne, qui questionnent sur base d'autres institutions juridiques évoquées, ou de règles déontologiques, notamment le secret professionnel des avocats<sup>200</sup>.

Pour certains auteurs<sup>201</sup>, il n'est ainsi pas exclu de voir la responsabilité contractuelle et extracontractuelle des entités assujetties engagées devant les tribunaux par des clients ayant subis un dommage relatif à une déclaration de soupçons erronés conformément au droit commun des obligations ou à une rupture de relation d'affaires abusive. À cet égard, la doctrine constate que ces conséquences juridiques et notamment l'absence de sécurité juridique qui découlent des lacunes de la loi du 18 septembre 2017 et de la notion de « soupçon » sont nuisibles à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

En tout état de cause, la déclaration de soupçons des entités assujetties ne saurait, aux yeux du législateur, se substituer aux autorités de contrôle puisqu'il ressort que « *c'est à la CTIF qu'il incombe de découvrir par une analyse approfondie, le lien entre les fonds concernés, l'opération suspecte ou les faits dénoncés et l'une des formes de criminalité visées par la loi.* »<sup>202</sup>

---

<sup>197</sup> Loi du 24 mars 2003, (M.B., 15 mai 2003.)

<sup>198</sup> Entretien avec l'OCAM, 2020-2021, projet Outreach, <https://ocam.belgium.be/que-faisons-nous/#Outreach>, selon les règles confidentielles <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>.

<sup>199</sup> Exposé général dans l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 57. ; article 33 de la Directive 2015/849 du 20 mai 2015 du Parlement Européen et du Conseil relative à la prévention du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ( J.O.L , 141, 5 juin 2015.) ; Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1335/1, p. 18).

<sup>200</sup> Sur la question de l'atteinte disproportionnée au secret professionnel de l'avocat, la Cour Constitutionnelle, par son arrêt n°114/2020 du 24 septembre 2020, point B.21.3, (Mon., 31 décembre 2020, p. 97956), a considéré que l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 18 septembre 2017 n'y portait pas atteinte. Par contre, l'obligation de déclaration de soupçons, selon cette même jurisprudence constitutionnelle, ne s'applique aux avocats si leur client décide de ne pas exécuter l'opération envisagée telle que visée par l'article 47,§1<sup>er</sup>, 2<sup>de</sup> de la loi du 18 septembre 2017.

<sup>201</sup> Sur les conséquences juridiques du soupçon en droit de la responsabilité et un examen jurisprudentiel par rapport à l'application concrète du dispositif prévu par la loi du 18 septembre 2017, voy. BUYLE, J-P., PIRET-GÉRARD, O., « La notion de soupçon dans la législation anti-blanchiment. », Liberté,(I)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels, Bruxelles, Bruylant, 2018,pp. 851-878.

<sup>202</sup> Sénat, n°1323/1,S.O. 1994-1995, p.5 et Sénat, n° 1335/ 1 et 1336/1, S.O. 1997-1998, p. 18.

## B. CTIF.

La Cellule de traitement des informations financières convient d'être examinée de manière autonome puisque selon le législateur belge, il s'agit du « *centre de gravité de l'information circulant sur le territoire belge en matière de blanchiment et depuis 2004 le financement du terrorisme.* »<sup>203</sup>

Autorité administrative indépendante et confidentielle, instituée initialement par la loi du 11 janvier 1993 et dotée de la personnalité juridique, encadrée par les articles 76 à 84 de la loi du 18 septembre 2017. Elle constitue le pont entre l'approche préventive et répressive dans ses missions de centralisation et d'analyse des informations financières. Le Ministère de la Justice et le Ministère des Finances exercent un contrôle administratif conjoint sur la cellule sans interférence sur son pouvoir décisionnel. Son indépendance et autonomie sont assurées par la loi et de nombreux garde-fous existent<sup>204</sup>.

Elle se distingue du pouvoir de police et du pouvoir judiciaire tout en assurant une parfaite collaboration dans le traitement des informations et la transmission de celles-ci au sens des articles 79 à 81 de la loi précitée.

En matière de financement du terrorisme, il faut relever l'application de l'article 227 de la loi du 5 février 2016 permettant « *d'instaurer un canal permanent de communication mutuelle* »<sup>205</sup> entre la CTIF, l'OCAM, la Sureté de l'État et Service Général de Renseignement et de la Sécurité des Forces armées.

Cette disposition découle de la volonté du législateur de renforcer la justice et la politique pénale après les attentats de Bruxelles et de Paris. Elle illustre le rôle central de la CTIF dans la lutte contre le financement du terrorisme en droit interne et également la volonté du législateur européen de renforcer la coopération entre les États-membres en la matière, comme nous l'évoquions précédemment.

Sans être exhaustif sur son fonctionnement précis, il nous faut être académiquement concis tout en relevant, la position de la CTIF dans ses lignes directrices<sup>206</sup> à destination des entités assujetties et son article 3 relativement au financement du terrorisme. Il faut noter que cette source administrative vient préciser les contours de la loi du 18 septembre 2017 et par interprétation, qu'elle vient confirmer les lacunes législatives du dispositif précité, critiqué par certains auteurs en doctrine et la complexité pour les entités visées.

---

<sup>203</sup> Article 76 de l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017.

<sup>204</sup> J. SPREUTELS et Ph. De Müelenrae, La Cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2003, pages 95-100.

<sup>205</sup> Article 83 de l'exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017.

<sup>206</sup> 15 août 2020. – LIGNES DIRECTRICES destinées aux entités assujetties visées à l'article 5 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces concernant la transmission d'informations à la cellule de traitement des informations financières ; 17 AOUT 2018. - Arrêté royal exécutant l'article 2, premier alinéa, 2°, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. – Addendum ; 17 MAI 2019. - Arrêté royal relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons.

La CTIF confirme la complexité des opérations liées au financement du terrorisme par la faiblesse de leur montant et leur variété. Elle confirme l'impossibilité de « *dresser une liste exhaustive et pérenne des critères d'alerte.* »<sup>206</sup> en invitant les entités assujetties à se tenir informé et à se documenter de manière constante auprès des sources officielles en la matière pour mieux cerner le phénomène en interne. Elle épingle notamment l'impossibilité de déterminer la provenance ou la destination des fonds, la dimension géographique, l'absence de liens familiaux ou économiques entre les particuliers, les libéralités vers les associations sans but lucratif ou vers l'étranger ou encore l'utilisation d'instruments de monnaie électronique.

Il nous faut mentionner un élément important qui ressort de nos sources auprès de l'OCAM et de la Police Judiciaire Fédérale, spécialisée en terrorisme ainsi que des lignes directrices de la CTIF : les opérations financières des personnes incarcérées et le « *développement du prosélytisme en faveur du terrorisme en prison* »<sup>206</sup>. En effet, il ne faut pas sous-estimer la radicalisation idéologique et les conséquences sur les faits de terrorisme et de son financement dans les cas d'incarcération répétée ou de longue durée, sans faire pour autant une analyse criminologique exhaustive sur ce point.

À cet égard, les gardiens de prison jouent un rôle essentiel au même titre que la direction générale des Établissements pénitentiaires au sein du Service Public Fédéral Justice<sup>207</sup>.

Il convient d'examiner également la vigilance particulière des entités assujetties dans les déclarations de soupçons liées à « *l'application des mesures de gel des avoirs de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.* »<sup>208</sup>

Nous reviendrons plus tard, sous l'étude sommaire de la confiscation comme d'autres auteurs<sup>73</sup> précités, sur la problématique du gel des avoirs et du régime général des sanctions financières visées au niveau international, européen et au niveau belge, par l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans la lutte contre le financement du terrorisme<sup>209</sup>.

Il convient de noter la déclaration automatique à la CTIF par l'entité assujettie si il existe un lien entre les soupçons évoqués précédemment et la personne listée par ces sanctions financières, qu'il s'agisse d'un partenaire d'affaires ou un client, reprise sur la liste, mise à jour par l'Administration générale de la Trésorerie.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> [https://justice.belgium.be/fr/service\\_public\\_federal\\_justice/organisation/directions\\_generales/etablissements\\_penitentiaires](https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/directions_generales/etablissements_penitentiaires)

<sup>208</sup> 15 août 2020. – LIGNES DIRECTRICES destinées aux entités assujetties visées à l'article 5 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces concernant la transmission d'informations à la cellule de traitement des informations financières.

<sup>209</sup> À ce sujet, voy. La note de bas de page numéro 11 & 12 qui commente le point 2, du chapitre III des lignes directrices de la CTIF relativement à la déclaration de soupçon en application des mesures de gel des avoirs et des sanctions financières.

<sup>210</sup> [https://finances.belgium.be/fr/sur\\_le\\_spf/structure\\_et\\_services/administrations\\_generales/trésorerie](https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/trésorerie)

Sur le plan de la justice pénale et de sa collaboration avec la CTIF, le professeur et avocat général à la Cour de Cassation, Damien Vandermeersch<sup>211</sup>, rapportait, au début des années 2000, que le combat contre le financement du terrorisme devait se mener à partir de sa détection et que la licéité des sources n'avait pas d'importance puisque combattre des organisations terroristes ou des organisations criminelles s'effectuait sur le même front. La collaboration entre les autorités judiciaires et la CTIF relativement à des dossiers terroristes portait ainsi sur plusieurs millions d'euros en Belgique après les attentats du 11 septembre 2001. Avant cette date,<sup>212</sup> relativement aux formes de criminalité retenues par la CTIF, depuis sa création, pour la transmission aux Procureurs du Roi, le terrorisme atteignait, à peine, plus d'1% !

### **C. Les sanctions administratives et pénales du dispositif préventif & le principe « non bis in idem ».**

Le dispositif préventif étudié prévoit, en son livre V, des sanctions administratives et des sanctions pénales. L'exposé des motifs de la loi nous indique la volonté sous-jacente du législateur européen de renforcer la coopération entre les états-membres autour d'une politique d'harmonisation via plus d'exigences relatives aux sanctions administratives.

Il s'agit de fixer un seuil minimum en cas d'infractions « *graves, répétées et/ ou systématiques* »<sup>213</sup> à certaines exigences comme les obligations de vigilance, la déclaration d'opérations suspectes ou encore les contrôles internes. Les articles 132 à 135 de la loi du 18 septembre 2017 prévoient des amendes administratives et érigent certains comportements en infractions.

En son Titre II, la loi du 18 septembre 2017 prévoit des sanction pénales via l'application des articles 136 à 138. La loi incrimine pénalement l'entrave aux autorités de contrôle, le refus de collaborer par le biais d'informations à transmettre en vertu d'une obligation légale ou de tromper sciemment les autorités de contrôle par des informations erronées. L'exposé des motifs de loi, qui découle, rappelons-le, d'une directive européenne, prévoit un garde-fou en son article 138, par le biais d'une communication entre le Ministère public et l'autorité de contrôle, dans l'hypothèse où des mêmes faits donneraient lieu à des poursuites pénales et des sanctions administratives relativement au respect du principe « *non bis in idem* »<sup>214</sup>.

En vertu de l'article 4 du Protocole N°7 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de l'article 14, §7, du Pacte International relatif aux droits civils et politiques<sup>215</sup>,

<sup>211</sup> VANDERMEERSCH, D., « La dénonciation de la CTIF aux autorités judiciaires : et après ? », Cellule de Traitement des Informations Financières, « dix ans de lutte contre le blanchiment de capitaux en Belgique et dans le monde », Actes du Colloque international du 14 mars 2003, sous la direction de Jean P. Spreutels, Bruylant, 2003, p. 84.

<sup>212</sup> Cellule de Traitement des Informations Financières, « dix ans de lutte contre le blanchiment de capitaux en Belgique et dans le monde », Actes du Colloque international du 14 mars 2003, sous la direction de Jean P. Spreutels, Bruylant, 2003, p. 25.

<sup>213</sup> Article 59 de la Directive 2015/849.

<sup>214</sup> CORNU, G., *op. cit.*, , p. 1091.

<sup>215</sup> Approuvé en droit belge par la loi du 15 mai 1981.

directement applicable en droit belge<sup>216</sup>, le principe pose le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois. Il s’agit d’interdire aux « *juridictions d’un même État de poursuivre, de juger ou de punir pénalement pour une même infraction quiconque a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif.* »<sup>217</sup> et cela a notamment été appliqué relativement au cumul des poursuites administratives et pénales. Comme l’indique certains auteurs, « *La sanction d’un même comportement par le biais d’une sanction administrative et d’une sanction pénale classique soulève a priori une difficulté au regard du principe non bis in idem.* »<sup>218</sup>

Néanmoins, force est de constater que la jurisprudence européenne et la politique européenne au sens large<sup>219</sup>, celle de la Cour européenne des droits de l’homme<sup>220</sup> et de la Cour de Justice de l’Union européenne, a su moduler ce principe pour que le législateur considère aujourd’hui, dans ses travaux préparatoires législatifs<sup>221</sup>, la coexistence<sup>222</sup> du pénal et de l’administratif pour autant que les deux procédures s’appréhendent de manière cohérente.

L’assouplissement du principe et les conséquences juridiques qui en découlent est critiqué en doctrine<sup>223</sup>.

---

<sup>216</sup> FALQUE, G., MICHIELS, O., « Le principe *non bis in idem* : quand le droit belge intègre les soubresauts du droit européen ? », Actualités de droit pénal et procédure pénale, CUP Commission Université-Palais volume 194, Anthemis, Liège, 2019, pp. 326-374 ; en ligne sur [https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/242928/1/CUP194js\\_1%20Non%20bis.pdf](https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/242928/1/CUP194js_1%20Non%20bis.pdf) ; Cass., 8 juin 1999, *Pas.*, 1999, p. 335 ; C.C., arrêt n° 81/2013 du 19 décembre 2013.

<sup>217</sup> F. SUDRE, « *op. cit.* », p. 507 ; Gradinger c./ Autriche, 23 octobre 1995, A. 328 C, JCP G, 1996,I, 3910, n°43, chron. F. Sudre ; Cass. crim., 19 janvier 2005, D, 2006, 622, chron. J. Pradel); CEDH, *Ruotsalainen c. Finlande* - 13079/03, Arrêt 16.6.2009 ; Cour eur. D.H., Gde ch., arrêt *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, n° 14939/03.

<sup>218</sup> VAN DROOGHENBROECK, S., « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’Homme », *Revue de la Faculté de droit de l’Université de Liège*, 2005/4, Groupe Larcier, Facultés Universitaires Saint-Louis, p. 483.

<sup>219</sup> Cour de justice de l’Union européenne, « Le principe *ne bis in idem* peut être limité dans l’objectif de protéger les intérêts financiers de l’Union et les marchés financiers de celle-ci », COMMUNIQUE DE PRESSE n° 34/18, Luxembourg, le 20 mars 2018, en ligne sur <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180034fr.pdf>

<sup>220</sup> CEDH, A et B c./ Norvège, 15 novembre 2016.

<sup>221</sup> *Doc.parl.,Ch.repr.,sess.ord.2018-2019,n° 54-3515/005.*

<sup>222</sup> FALQUE, G., MICHIELS, O., « *op. cit.* », p.358.

<sup>223</sup> E. Ceci et F. Lallement, « Le principe “*non bis in idem*” au regard de la récente jurisprudence européenne : évolution ou remise en question », *R.G.F.C.P.*, 2018, p. 7.

Du côté de certains magistrats<sup>224</sup>, l'évolution de la société, l'inflation et la complexité législative, le sous financement de la justice et l'architecture institutionnelle belge pourraient justifier le recours à davantage de « *répression administrative* »<sup>224</sup> ou d'un arsenal de sanctions hybrides entre le droit administratif et le droit pénal.

En effet, « *Le développement d'un arsenal juridique permettant davantage de répression administrative n'est pas nécessairement un recul de civilisation. C'est même parfois indispensable dans des matières techniques et complexes. Le droit pénal ne peut tout embrasser. Cependant, il est absolument essentiel que cette répression administrative ne devienne pas un rouleau compresseur broyant tout citoyen qui s'y oppose mais qu'elle puisse s'effectuer avec des garanties procédurales permettant un procès équitable et un exercice suffisant des droits de la défense. Certes la Cour européenne des droits de l'homme est là pour y veiller mais puisse le législateur y être attentif lorsqu'il privilégie cette voie.* »<sup>224</sup>

Force de constater que certains principes fondamentaux sont néanmoins assouplis voire remis en question au fil des législations, dans les cas que nous évoquions précédemment, pour les mêmes motifs d'efficacité juridique pour pallier à des carences structurelles et systémiques. Si cela est exemplatif pour le principe « *non bis in idem* », il l'est aussi dans le cadre de la politique pénale générale, comme notamment la réponse du législateur aux attentats européens et les critiques en doctrine suscitées par la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice.

### **Section 3. Le dispositif répressif.**

Il nous faut maintenant aborder le dispositif répressif mis en place par le législateur belge, qu'il ne faut pas confondre avec les sanctions administratives et pénales mises en place pour sanctionner les entités assujetties à titre préventif dans les mécanismes de détection et de dénonciation des fonds illicites.

Le dispositif répressif aborde les incriminations pénales relatives à l'appréhension du financement du terrorisme et ses évolutions récentes. Nous aborderons également les mécanismes de gel, de confiscation et de saisie liées aux fonds en lien avec le financement du terrorisme. Il s'agit de sanctionner les comportements qualifiés de financement du terrorisme et érigés en infractions par le législateur au sens du droit pénal général. Rappelons à titre préliminaire, les éléments essentiels<sup>225</sup> qui constituent le fondement du dispositif répressif et du droit pénal s'appliquant aux actes constitutifs de financement du terrorisme. Il nous

---

<sup>224</sup> Discours prononcé par Monsieur le Procureur général I. de la Serna, « *La montée en puissance de la répression administrative : recul ou progrès d'une société* », rentrée solennelle de la Cour d'appel de Mons 2 septembre 2019, Mercuriale du parquet général de Mons.

<sup>225</sup> KUTY., F., Principes généraux du droit pénal belge, Tome II, l'infraction pénale, Larcier, 2010, la notion d'infraction, p.21. ; Cass., 13 avril 1953, Pas., 1953, I, p. 608. ; C. Const. ( audience plénière), 4 mars 2008, n°36/08, A.C.C., 2008, p. 427, T. Strafr., 2008, p. 196.

faut donc étudier ces comportements constitutifs précités à l'aune « *des éléments légaux de l'infraction* » et la rencontre entre l'élément moral et l'élément matériel.

Sur le plan interne, la Belgique a largement suivi les législateurs internationaux et européens, par le biais de la Convention de New-York de 1999, mentionné précédemment, mais surtout, en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, « *transposer la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, dont la finalisation représente l'un des résultats majeurs de la présidence belge de l'Union européenne en 2001.* »<sup>226</sup>

La volonté des travaux préparatoires d'incriminer l'aide financière apportée à un groupe terroriste ou à un terroriste agissant seul est clairement indiquée dans ce travail du législateur qui aboutira à la loi du 19 décembre 2003, publiée le 29 décembre 2003, et qui insère dans le Code Pénal, un Titre Ierter dans le Livre II relativement aux infractions terroristes<sup>227</sup>.

Avant d'aborder les incriminations à proprement parler, il convient d'attirer le lecteur sur les modifications législatives intervenues depuis la loi du 19 décembre 2003 avec la loi du 14 décembre 2016 et la loi du 5 mai 2019 ainsi que la proposition de loi du 12 février 2020 instaurant un nouveau Code pénal. Au même titre que nous l'évoquions au niveau du dispositif préventif, nous constatons le caractère mouvant et évolutif de la législation répressive. Le terme évolutif est davantage à prendre dans un sens où les modifications sont nombreuses plutôt que sur le plan de la sécurité juridique qui comme nous le verrons, est sujet à plus de précautions et de prudence.

La mise en œuvre de l'action publique en la matière est visée par l'article 144ter. §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du Code Judiciaire et incombe au Procureur fédéral.

Sur base d'une analyse statistique<sup>228</sup> sur une période de cinq ans entre 2015 et 2019, il y a lieu de constater une diminution importante des dossiers fédéraux en matière de terrorisme.

Il faut considérer l'importance du dispositif préventif au sens du Ministère public puisqu'il apparaît que la CTIF est l'organisme qui transmet le plus de dossiers, soit 14 en 2019<sup>229</sup>. L'analyse de ces données confirme aussi l'importance des flux financiers et partant, de la problématique du financement du terrorisme eu égard au dossiers de terrorisme au sein du Parquet fédéral.

---

<sup>226</sup> Doc.parl., Ch.repr.,1e session de la 51e législature, projet de loi relatif aux infractions terroristes, 2003, N°51 0258/001.

<sup>227</sup> 19 DECEMBRE 2003. - Loi relative aux infractions terroristes, (M.B., 19 décembre 2003), en ligne sur [https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-19-decembre-2003\\_n2003009963.html](https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-19-decembre-2003_n2003009963.html)

<sup>228</sup> Parquet fédéral, rapport annuel 2019, ministère public, p. 345.

<sup>229</sup> Parquet fédéral, ( *op. cit.*), p. 346.

## A. Les articles 140, 140septies et 141 du Code Pénal.

L'article 140 du Code pénal érige en infraction le fait de participer à un groupe terroriste par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste ou pas toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste. Le fait de financer ou de fournir des moyens matériels est assimilé par le législateur à la participation d'un groupe terroriste. Sur base des articles 1 et 7 du Code pénal, la participation à un groupe terroriste est un crime.

Si l'élément matériel ressort clairement de la lecture de l'article 140 et s'établit librement *ipso facto* sur base du principe<sup>230</sup> de la liberté de la preuve en droit pénal, l'élément moral en cause a évolué sur le plan législatif<sup>231</sup> pour passer d'un critère de connaissance à une possibilité de connaissance ou comme l'indique la doctrine<sup>232</sup> à une « *conscience de possibilité*». <sup>232</sup>

L'affinement de l'élément moral induit que le participant ait seulement l'intention de participer aux activités d'un groupe terroriste sans pour autant qu'il ait l'intention de commettre lui-même l'infraction<sup>233</sup>

L'assouplissement de l'élément moral invite une certaine doctrine<sup>234</sup> à considérer qu'une interprétation large de la notion de connaissance serait contraire au principe de légalité et au principe de l'interprétation stricte de la loi pénale. En définitive, la question de l'élément moral, selon nous, devrait s'articuler autour du fait de savoir si l'auteur sait qu'il finance du terrorisme.

Un problème<sup>235</sup> en lien direct avec le financement du terrorisme sous l'angle de la participation à un groupe terroriste provient également de la reconnaissance, parfois controversée, partielle ou problématique, de certains organismes étrangers actifs en Belgique comme des organisations terroristes, à l'instar du PKK ou du Hezbollah.

---

<sup>230</sup> Leroux, O., & Poulet, Y. (2003). En marge de l'affaire Gaia: de la recevabilité de la preuve pénale et du respect de la vie privée. *Revue Générale de Droit Civil Belge = Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, (3), 163-176. ; Cass. 27 novembre 1979, Pas., 1980. I, p. 1260

<sup>231</sup> En ce sens, voy. L'article 2 de la loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme.

<sup>232</sup> DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.42.

<sup>233</sup> Corr. Anvers, 30 mars 2015 ; Anvers, 6 octobre 2016 cités par A. FRANSEN et J. KERKHOFS, « Het materieel terrorismstrafrecht in België : de misdrijven », T. Strafr., 2018, p. 159.

<sup>234</sup> DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.43.

<sup>235</sup> Entretien selon la règle Chatham house (<https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>) – 15 avril 2022 – Division Centrale Terrorisme – Police Judiciaire Fédérale - Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-de-la-lutte-contre-la-criminalite-grave-et>; Parquet fédéral, ( *op. cit.*), p. 346. ; <https://www.lesoir.be/276162/article/2020-01-29/pour-la-belgique-quoi-que-dise-la-justice-le-pkk-est-une-organisation>; SÉNAT Question écrite n° 5-8600 du 25 mars 2013 ; SÉNAT Question écrite n° 5-9741 du 24 juillet 2013

Les problématiques de micro-financement dans lesquelles certains membres d'une famille envoient de l'argent pour aider leurs proches dans le cadre des Foreign Terrorist Fighters (FTF)<sup>236</sup>, ces personnes se rendant dans des zones de conflits djihadistes, s'illustrent sur base de nos entretiens avec la Police judiciaire fédérale selon laquelle l'instrumentalisation familiale et les rapports intimes viennent perturber voir annihiler le critère de connaissance requis par l'élément moral. Il ressort que ces personnes, œuvrant pour un groupe terroriste sous le couvert d'autres fonctions, soient des relais à du financement comme acte de participation indirecte à un groupe terroriste.

Les travaux préparatoires<sup>226</sup> de la loi du 19 décembre 2003, par le biais du travail de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, précisent que les actes de participation et de financement ne devraient pas inclure ceux commandés par la crainte ou des menaces comme cela a pu découler historiquement par le biais d'extorsion de fonds.

Le financement du terrorisme est également, sous l'application de l'article 140septies, §2, 3°, du Code pénal, appréhendé par l'incrimination des actes préparatoires. Les actes visés ne sont incriminés que pour autant qu'ils soient raccrochés à une infraction terroriste<sup>237</sup>. Le dol spécial qui constitue l'élément moral de l'infraction est de commettre une infraction visée à l'article 137 du Code pénal et doit s'établir concrètement<sup>238</sup>.

Enfin, l'infraction pénale qui consacre avec le plus d'autonomie au niveau répressif le financement du terrorisme découle de l'article 141 du Code pénal.

Il s'agit<sup>239</sup> d'une aide directe ou indirecte et par tous les moyens, sans que l'infraction soit commise, par laquelle l'auteur finance une infraction terroriste. Le principe de « *conscience de possibilité* », sur le plan de l'élément moral constitutif d'un dol spécial, s'établit avec la situation personnelle de l'auteur<sup>240</sup>.

Le législateur souhaite aller plus loin aujourd'hui, par la proposition de loi du 12 février 2020, en incriminant des comportements antérieurs à la commission de l'infraction visée à l'article 140septies et qui ne tombent pas dans la notion de tentative au sens des articles 51 à 53 du Code pénal. L'article 356 en projet incrimine la préparation de la commission d'une infraction terroriste tandis que l'article 357 incrimine la fourniture de moyens matériels en vue de la commission d'une infraction terroriste. Le projet législatif

<sup>236</sup> <https://news.belgium.be/fr/banque-de-donnees-commune-terrorist-fighters>

<sup>237</sup> A. FRANSEN et J. KERKHOFS, « Het materieel terrorismstrafrecht in België : de misdrijven », T. Strafr., 2018, p. 182.; Proposition de loi du 13 janvier 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, Avis du Conseil d'État, p.10. cité par DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.69.

<sup>238</sup> DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.71.

<sup>239</sup> Ibid., p. 72.; I. de la SERNA, A la découverte de la justice pénale : paroles de juriste, *op. cit.*, p. 226. ; A. Masset, « Terrorisme », Postal Memorialis – Lexique du droit pénal et des lois particulières, Waterloo, Kluwer, février 2018, T 90/16.

<sup>240</sup> Proposition de loi du 13 janvier 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, Avis du Conseil d'État, p.8. cité par DELHAISE, E. « *op. cit.* », p.73.

prévoit, et va plus loin que le législateur européen dans sa directive en ce sens, une circonstance aggravante en cas du financement du terrorisme à l'égard d'un mineur ou d'une personne vulnérable. Plus globalement, le projet de réforme<sup>241</sup> du Code pénal voulu par le législateur vise à optimiser le droit pénal moderne par plus de cohérence, de simplicité et de précision mais ne semble pas apporter de modifications majeures dans l'approche répressive de lutte contre le financement du terrorisme. Il semble incontestable que la répression du terrorisme et de son financement doivent faire l'objet d'un travail attentif du législateur pour l'adapter aux changements sociaux qui se présentent et que la place du droit européen est prépondérante en la matière. Nous ne pouvons que souhaiter, sur base des éléments élaborés précédemment, que l'approche répressive tiendra compte de plus d'équité et de justice eu égard aux droits de la défense et aux droits fondamentaux dans la clarté et la lisibilité du libellé des infractions du nouveau Code pénal.

En dehors des infractions terroristes spécifiquement visées par le Code pénal, les actes relatifs au financement du terrorisme peuvent également tomber sous l'application des articles 66 et 67 du Code pénal qui sanctionnent la participation punissable au titre de co-auteur de l'infraction principal ou de complicité.

## **B. L'article 505 du Code Pénal.**

Le dispositif anti-blanchiment répressif est antérieur à la lutte contre le financement du terrorisme en droit belge puisqu'il a été instauré par la loi du 17 juillet 1990 et est antérieur également au dispositif préventif de la loi du 11 janvier 1993 précité.

L'infraction, érigée par l'article 505 du Code pénal, relative au blanchiment de capitaux n'est pas directement liée aux infractions terroristes mais il peut exister des liens dans la problématique étudiée comme nous l'avons évoquée au niveau préventif et du phénomène criminologique lui-même. L'approche répressive sous cet angle pourrait être d'utilité stratégique, comme nous l'évoquions, pour certains plaideurs relativement aux droits de la défense puisque les peines relatives au blanchiment de capitaux sont inférieures aux peines d'infractions terroristes. Les avantages patrimoniaux tirés d'infractions pénales rentrent dans le champ d'application de l'article 505 qui peut se situer en amont du phénomène du financement du terrorisme ou en aval si les avantages patrimoniaux proviennent d'une infraction terroriste. Cette disposition pénale est à lire avec l'article 42, 3° qui détermine le champ d'application de la confiscation spéciale. Dans la mesure où le blanchiment de capitaux peut intervenir dans le financement du terrorisme, il convient de considérer cette infraction comme un élément essentiel de la lutte contre le financement du terrorisme dans son

---

<sup>241</sup> Doc.parl., Ch.repr., SESSION EXTRAORDINAIRE 2019 24 septembre 2019, PROPOSITION DE LOI instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, 2019, DOC 55 0417/001.

approche pratique et dans la qualification juridique des opérations soumise aux acteurs judiciaires et de terrain. L'élément moral repose sur une conscience de possibilité relativement à l'origine illicite des fonds qui rentrent dans le champ d'application de l'article 505.

### C. Saisie, confiscation & gel des avoirs.

Saisir, confisquer, geler, ces verbes renvoient, dans notre champ d'études, à une finalité commune dans la lutte contre le financement du terrorisme : prévenir et réprimer directement les fonds ou les ressources économiques de ceux qui participent directement ou indirectement à la commission d'infractions terroristes. Sous l'impulsion du droit international, via les résolutions des Nations Unies<sup>242</sup>, et du droit européen<sup>243</sup> par effet de ricochet, après les attentats du 11 septembre 2001, le droit interne s'est construit, de manière hybride comme nous le verrons succinctement, avec un droit pénal relatif à la confiscation spéciale, telle qu'insérée par la loi du 4 mai 1999<sup>244</sup>, par le biais des articles 42 à 43quater du Code pénal et l'arrêté royal du 28 décembre 2006<sup>245</sup> relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Force est de constater notre difficulté académique de classifier les notions de saisie, confiscation et gel des avoirs dans une approche préventive ou répressive de lutte contre le financement du terrorisme. En effet les travaux préparatoires<sup>246</sup> du nouvel article 54 du Code Pénal en préparation évoquent le caractère « *complexe et hybride* » de la confiscation, le manque de « *cohérence législative et jurisprudentielle* » de la notion et ses fonctions à la fois punitives, préventives, réparatrices ou encore restitutives.

« *La confiscation et le gel préventif d'avoirs terroristes* »<sup>247</sup> font l'objet de nombreuses études en doctrine et d'une éminente thèse de doctorat, témoignant de la complexité du phénomène.

Au sens de la lutte contre le financement du terrorisme, il nous faut appréhender, comme d'autres auteurs<sup>248</sup>, la confiscation comme un concept variable ayant un caractère réel selon lequel une autorité publique prive le droit d'une personne morale ou physique sur un chose liée à la commission d'une infraction. Il permet de prévenir la récidive si la chose confisquée a pu servir à la commission de l'infraction. L'article 42, 1° vise

---

<sup>242</sup> S/RES/1267 (1999) ; S/RES/1373 ( 2001)

<sup>243</sup> Position commune 2001/931/PESC ; Règlement ( CE) 2580/2001 ; Règlement ( CE) 881/2002.

<sup>244</sup> Loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales du 4 mai 1999, ( M.B., 22 juin 1999).

<sup>245</sup> M.B, 17 janvier 2007, p. 1898.

<sup>246</sup> Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal, Livre 1 et Livre 2, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 671. ; Doc.parl., Ch.repr., SESSION EXTRAORDINAIRE 2019 24 septembre 2019, PROPOSITION DE LOI instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, 2019, DOC 55 0417/001. ; J. ROZIE et P. Waeterinckx, « Actualia verbeurdverklaring ( 2010-2015) : alles stroomt, niets is blij-vend”, N.C., 2015, 390 à 432.

<sup>247</sup> RIZZO, A., “ La confiscation et le gel préventif d'avoirs terroristes : Quelle place pour les droits fondamentaux dans la lutte contre le crime et le terrorisme, préface de Franklin Kuty et Anne Weyembergh, Larcier, 2021, 685 pages.

<sup>248</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 18. ; Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal, Livre 1 et Livre 2, dans FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « *op. cit.* », Larcier, 2022, p. 671. ;

pleinement les fonds à destination d'une infraction terroriste. Il ressort que la confiscation est obligatoire en matière de terrorisme au sens de l'article 43 du Code pénal avec un garde-fou juridique fondamental sur le plan de la proportionnalité si la confiscation en cause expose l'auteur à « *une peine déraisonnablement lourde* ». Si la confiscation générale est prohibée par la Constitution, en son article 17, et que cette prohibition est confirmée par la Cour de Cassation<sup>249</sup>, certains biens de l'auteur d'une infraction peuvent être confisqués à titre spécial<sup>250</sup> comme le précise l'intitulé de la loi. La confiscation comme peine accessoire doit respecter les principes généraux<sup>251</sup> dont notamment le principe de légalité et découler d'une juridiction de jugement. Les auteurs du projet de réforme du Code pénal évoquent la possibilité pour le juge qui prononce une peine correctionnelle de niveau 1 de prononcer la confiscation comme peine principale.

Contrairement à la confiscation, La saisie est une « *mesure conservatoire et facultative* »<sup>252</sup> qui s'en distingue bien qu'elle puisse entretenir un rapport étroit avec elle dans le cadre d'une procédure judiciaire, que nous n'aborderons pas présentement.

Il ressort du livre premier, chapitre IV, article 35 du Code d'instruction criminelle, qu'elle sera ordonnée par le Procureur du roi relativement aux choses visées par les articles 42 et 43quater du Code pénal et tous les éléments permettant de « *servir à la manifestation de la vérité* ».

La doctrine<sup>253</sup> distingue « *la saisie pénale préalable à la confiscation* » et la confiscation, prononcée par un juge judiciaire du gel préventif. Si la saisie et la confiscation portent sur des biens déterminés dans le cadre d'une instruction et procédure judiciaire au sens large, le gel préventif immobilise tout le patrimoine d'une personne par le biais d'une mesure administrative, à priori pas limitée dans le temps<sup>254</sup>, et en dehors d'une procédure judiciaire.

L'arrêté royal du 28 décembre 2006 définit le gel des fonds en droit belge au sens de l'article 1<sup>er</sup>, i) par « *toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à ces fonds qui auraient pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou tout autre modification qui en permettrait l'utilisation, en ce inclus la gestion de portefeuille.* »

---

<sup>249</sup> Cass., 3 mai 2006, *Pas.*, 2006, n° 254, et concl. av. gén. D. Vandermeersch.

<sup>250</sup> Bernard, Diane ; Guillain, Christine ; Dejemeppe, Benoît. *La confiscation pénale : une peine finalement pas si accessoire*. In: *Questions spéciales de droit pénal*, Larcier 2011, p. 5-54.

<sup>251</sup>Ibid, p. 5-54.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 23.

<sup>254</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 385.; C. REMACLE, « *le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme* », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, nr.2, 2019, p. 130.

L’article 3 de l’arrêté royal du 28 décembre 2006 prévoit que le Conseil national de sécurité, sur base des évaluations de l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace, après concertation avec l’autorité judiciaire compétente et approuvé par le Conseil des Ministres, dresse une liste des personnes qui commettent ou tentent de commettre des infractions terroristes, les facilitent ou y participent sur laquelle leurs fonds et ressources économiques sont gelés.

Nous ne mentionnons pas ici les dispositions européennes qui prévoient des dispositions analogues dans leur champ d’application propre.

Force est de constater que le champ d’application de l’article 3 est relativement large par rapport aux infractions terroristes et que malgré la procédure des articles 5 et 6 de l’arrêté royal, qui prévoit notamment le déblocage ou la mise à disposition de certains fonds, les effets des mesures prévues peuvent avoir des conséquences particulièrement interpellante sur le plan des droits de l’homme et des libertés fondamentales. Sur le plan pratique, l’OCAM assure opérer une analyse équilibrée entre le risque et le danger potentiel d’une infraction terroriste avec l’opportunité du gel préventif. Néanmoins, la faiblesse du coût d’un attentat, les transactions et opérations en espèce, et la globale difficulté de détection de la destination des fonds terroristes viennent questionner les opérateurs de terrain quant à l’efficacité des mesures précitées.

En outre, une lecture juridique rigoureuse, précise et attentive des deux régimes distinguant d’une part le mécanisme de la saisie et de la confiscation et le gel préventif des avoirs terroristes d’autre part permet aisément de comprendre les écueils et le danger juridique qui peuvent naître d’une confusion, issue parfois du dissonance juridique en droit international ou d’une volonté de tout légiférer et complexifier des notions qui deviennent de plus en plus poreuses entre elles.

Si l’évolution législative internationale, européenne et belge tend à assouplir les notions évoquées pour des motifs d’efficacité<sup>255</sup> au détriment de certains acquis fondamentaux comme le droit à un procès équitable, le principe de légalité des peines et le droit de propriété, il est d’autant plus regrettable de constater que l’argent n’est pas le nerf de la guerre contre le financement du terrorisme et plus spécifiquement, en matière de confiscation<sup>256</sup>.

Le constat posé par certains auteurs<sup>257</sup>, à l’aune de la fin de cette présente étude, est relativement interpellant et mérite d’être cité de manière exemplative tant il pointe précisément les dérives d’un système qui questionne les garanties élémentaires qu’un état de droit se doit de protéger : « *Aucun de ces mécanismes ne repose sur la preuve par l’autorité compétente au-delà du doute raisonnable que la personne concernée finance effectivement le terrorisme au moment où il est ordonné. Le gel préventif vise en effet à prévenir un risque, qui n’est lui-même pas nécessairement basé sur une condamnation pénale antérieure du chef de*

---

<sup>255</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 38.

<sup>256</sup> Ibid, p. 109.

<sup>257</sup>Ibid., p. 395.

*terrorisme. Il est donc présumé par l'autorité compétente que la personne soupçonnée de ou condamnée pour avoir commis des actes terroristes ou participé aux activités d'un groupe terroriste, finance toujours ou ait l'intention de financer le terrorisme, sans que ce comportement actuel et/ou cette intention ne soient démontrés. »<sup>257</sup>*

#### **Section 4. Zone grise & rapport aux droits fondamentaux.**

L'imprécision juridique et le manque de clarté, de prévisibilité et de précision de la loi pénale sapent, petit à petit, le fondement même du droit pénal et de l'Etat de droit au sens large<sup>258</sup>.

Après avoir abordé succinctement, les carences législatives par lesquelles la lutte contre le financement du terrorisme perdrat son sens au point de compromettre une société démocratique toute entière. Il nous faut aborder précisément le lien juridique entre cette complexité et inflation législative qui entendent lutter contre les fonds illicites et plus spécifiquement le financement du terrorisme et les droits fondamentaux et plus globalement les droits de l'homme en examinant les garde-fous essentiels qu'un législateur attentif ne doit pas transgesser.

Certains auteurs précités<sup>257</sup> ont mis en lumière, notamment, le rapport dangereux que le dispositif de gel préventif des avoirs terroristes et les garanties contenues dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le plan du droit à un procès équitable ( article 6) et le principe de légalité ( article 7) pouvaient entretenir.

Les effets juridiques des dispositions préventives, qui contiennent des sanctions pénales et administratives, et du mécanisme répressif ne sont pas sans conséquences pour les sujets de droit visés. L'immobilisation d'un patrimoine sans démonstration préalable de culpabilité n'est-elle pas en soi une perspective dangereuse pour les droits humains ?

Nous n'avons eu de cesse de marteler, sporadiquement au cours de notre étude, que le législateur international, européen et belge entendait réagir rapidement et avec efficacité aux faits sociaux et à la problématique terroriste qui demeure, par nature, insaisissable. Les textes se sont enchevêtrés et succédés pour laisser aux acteurs de terrain, au niveau préventif, avec notamment la définition précise des soupçons et leur dénonciation aux autorités, des zones grises, dans lesquelles les droits de l'homme ne trouvent plus leur place de manière évidente.

Si l'heure n'est pas encore venu pour nous de conclure ce travail, il est indéniable que le constat posé par la doctrine et par les textes fondamentaux qui fondent un travail législatif quel qu'il soit, rejoint notre analyse quant à la mise en péril de certaines libertés essentielles.

---

<sup>258</sup> KUTY., F., *op. cit.*, p.66. ; Cass., 23 novembre 2005, *Pas.*, 2005, p. 2333 ; Cass., 7 décembre 1998, *Pas.*, 1998, I, p. 1183.

L'impossibilité de détecter précisément les indices d'alerte dans le cadre de l'approche préventive de la lutte contre le terrorisme et la disproportion des effets du gel préventif des avoirs avec la relative présomption préalable de participer à une infraction terroriste sont des exemples concrets.

L'article 16 de la Constitution qui consacre le droit de propriété et l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine interrogent, à priori, l'application concrète de l'arrêté royal du 28 décembre 2006.

Il ressort de la doctrine<sup>259</sup> et de la jurisprudence<sup>260</sup>, que la portée du principe de présomption d'innocence, contenu dans l'article 6, §2 de la CEDH, s'étend à tous les éléments qui préjugeraient de la culpabilité d'une personne et que ce principe s'applique aussi aux autorités administratives et aux autorités publiques au sens large.

Malheureusement, il semblerait que les dispositions préventives qui pèsent sur les entités assujetties et les mécanismes préventifs de sanctions financières et de gel des avoirs soient en porte-à-faux par rapport à ce principe fondamental.

Il en va de même de l'assouplissement de l'élément moral, contenu dans loi du 5 février 2016, relatif à la « *conscience de possibilité* »<sup>177</sup> des infractions terroristes du dispositif répressif précité.

Les mesures de dérogations qui justifieraient le non-respect des droits de l'homme au sens de la jurisprudence et de la doctrine précitée<sup>13</sup>, doivent respecter un principe de proportionnalité<sup>261</sup> et revêtir un caractère de nécessité absolue pour faire face à un danger public, le terrorisme et son financement, au sens de notre étude. Il ressort de la jurisprudence<sup>262</sup> qu'il incombe aux autorités nationales, partant aux autorités belges au sens large, d'évaluer l'étendue des dérogations admissibles et la proportionnalité de celles-ci par rapport au danger encouru pour la société.

Hors, il ressort de notre analyse de terrain auprès de la Police judiciaire fédérale et de l'OCAM, comme du Rapport du Ministère public de 2019 précité que les faits de terrorisme aient diminués depuis quelques années. Cette diminution du risque ou de la menace ne semble cependant pas avoir d'effets sur la complexité et l'inflation législative que nous avons pu connaître ces dernières années et dont nous faisons état dans cette étude.

---

<sup>259</sup> F. SUDRE, « *op. cit.* », pp.470-471.

<sup>260</sup> Sekanina c/ Autriche, 25 aout 1993, A. 266 A ; Böhmer c/ Allemagne, 3 oct. 2002) ; LUTZ c/ Autriche, 25 août 1987, A. 123; n° 770/1997, Gridin c/ Fédération de Russie, déc. 20 juillet. 2000, A/55/40, II, 182).

<sup>261</sup> F. SUDRE, « *op. cit.* », pp. 245-246.

<sup>262</sup> A et a. c./ Royaume-Uni, 19 février 2009.

La lutte contre les fonds illicites et la menace des organisations criminelles et terroristes semble d'ailleurs, pour certains auteurs,<sup>263</sup> bénéficier de la complaisance d'une certaine jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui semble justifier le fait, mutatis mutandis, que la fin justifie les moyens.

### **Chapitre III : Analyse de la menace & efficience de l'arsenal juridique.**

Nous n'aurions pas la prétention de répondre à la question de savoir si l'arsenal juridique étudié, d'abord sur le plan international et européen et ensuite sur le plan interne, est suffisant par rapport à l'analyse de la menace terroriste.

D'une part, il ressort d'une collaboration entre le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire et de leurs organes compétents d'allier une approche discrétionnaire et démocratique sur la question. D'autre part, il faut considérer que toute la société doit agir pour le mieux vivre ensemble afin d'éviter la stigmatisation, le communautarisme et les conflits idéologiques dangereux.

Sur base de notre étude juridique et de sa confrontation avec l'OCAM et la Police judiciaire fédérale, il ressort que la Belgique ne peut pas agir seule dans la lutte contre le financement du terrorisme et la défense des droits fondamentaux. Comme nous l'avons évoqué, le phénomène complexe et international par nature doit être appréhendé dans une collaboration internationale et européenne renforcée, à tous les niveaux.

En pratique, nous assistons à de nouvelles formes de terrorisme aujourd'hui. Les spectres du terrorisme islamiste représentés par Al-Qaïda et l'Etat Islamique semblent perdre du terrain en Europe et plus particulièrement en Belgique où tant l'OCAM que la Police judiciaire fédérale, évoquent de nouvelles formes de radicalisme politique et une inquiétante poussée de l'extrême droite et de l'extrême gauche dans ce sens.

La crise du Covid et les revendications libertaires qui s'en sont suivies éveillent aujourd'hui la vigilance des opérateurs de terrain en matière de terrorisme.

Selon l'OCAM, c'est une vision asservissante de l'Etat et des institutions, qui se développe parfois en prison ou dans certains milieux sectaires, qui peut pousser au terrorisme et à radicaliser certaines idées et donc pousser à leur financement.

Le terrorisme islamiste a provoqué une montée de l'islamophobie en Belgique et les mouvances politiques extrémistes qui s'adonnent au terrorisme en constituent une réponse.

Il y aurait également des liens entre la criminalité et le terrorisme dans la personnalité de certains auteurs d'infractions terroristes qui étaient connus préalablement pour des faits de droit commun au sens du Code pénal.

---

<sup>263</sup> RIZZO, A., *op. cit.*, p. 600.

En Belgique, la problématique du micro-financement, d'individus agissant seuls ou avec l'aide de membres de leurs familles, peut créer une nébuleuse où les mécanismes de détection préventifs menacent la sécurité juridique et peinent parfois à séparer le bon grain de l'ivraie.

Notre territoire est une zone de transit et une plaque tournante dont Bruxelles est l'exemple le plus frappant de par sa diversité touristique, culturelle, institutionnelle et européenne, notamment. Il est donc très difficile pour le législateur et les opérateurs de terrain d'appréhender parfaitement le phénomène.

D'autant plus que le financement d'un attentat coûte peu et qu'il est difficile de détecter la destination économique de flux financiers et de ressources économiques sans spéculation et sans mettre en péril les droits fondamentaux.

Le cyber-terrorisme, les nouvelles technologies avec l'essor des réseaux sociaux, les monnaies virtuelles, le trafic d'art, la radicalisation dans les prisons sont autant de défis pour le législateur que pour les acteurs de terrains dans cette lutte contre le financement du terrorisme.

Les tentacules législatives répressives et préventives de la lutte contre le financement du terrorisme dont la tête politique reste européenne et internationale semblent avoir un impact « *efficace* » à l'image de l'évolution du droit pénal de ces dernières années. Il y a moins de dossiers terroristes et une diminution notable. Néanmoins, il est difficile, vu la faiblesse des montants terroristes et de l'orientation du micro-financement belge vers les attentats, de considérer qu'il s'agit là d'un mécanisme de cause à effets ou d'une évolution sociologique et criminologique du terrorisme.

La liste nationale<sup>264</sup> des sanctions financières, qui reflètent une information globalement pratique et concrète de la gelée, actualisée au 21 octobre 2021, des avoirs et ressources économiques dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, recense 304 personnes. Plus de 300 d'entre elles ont un prénom et/ou un nom d'origine étrangère avec une présomption de lien avec le terrorisme religieux islamiste. La majorité de ces personnes sont nées dans les années 80 et 90. Si ces données sont purement factuelles, elles indiquent la jeunesse des personnes suspectées de terrorisme et le dynamisme de suspicion du terrorisme religieux islamiste.

---

<sup>264</sup> liste disponible sur <https://finances.belgium.be/fr/tresorerie/sanctions-financieres/sanctions-financieres-nationales-«-la-liste-nationale-»>

## Conclusion.

Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité après la rédaction de cette étude. Le phénomène du terrorisme et de son financement est un océan aussi vaste que la nature humaine et son rapport à la société. Prévenir le drame et l'horreur humaine et réprimer ceux qui y versent délibérément devraient tomber sous le sens le plus élémentaire de l'humanité. Le droit international, européen et belge, en l'espèce, essayent de répondre à ces problématiques depuis des temps immémoriaux et le 11 septembre 2001 a opéré un basculement sans précédent dans notre façon de voir le monde mais aussi de le légiférer et d'y vivre.

Il serait illusoire de penser qu'un juriste, même avec les fonctions les plus importantes, puisse régler les problèmes du terrorisme. Il serait pessimiste de penser qu'il n'y a pas de solutions, optimiste de penser que les individus doivent lutter, comme le Droit, dans une approche équilibrée et proportionnelle du mieux vivre ensemble et naïf de penser que le terrorisme disparaîtra.

L'étude menée démontre que le droit a évolué et s'est adapté pour mieux répondre aux préoccupations de la société face au terrorisme et à son financement.

Le phénomène durable et complexe qu'ils constituent à tous les niveaux de la société et pour tous les États du monde a pour vocation d'être appréhendé de manière évolutive et avec l'évolution du monde, de ses outils et de ses armes.

Si le droit ne change pas les hommes, il peut les mettre en garde. Il peut les prévenir, les éduquer et les punir si nécessaire.

En ce sens, prévenir et réprimer le financement du terrorisme apparaît, selon nous, comme une très bonne approche.

La complexité du financement du terrorisme liée à la faiblesse globale du coût d'un attentat et la problématique de la détection des sources de financement dans un processus transfrontalier et international ne doivent pas pousser les législateurs à chercher une aiguille dans une botte de foin en y mettant le feu.

La maxime de Friedrich Nietzsche selon laquelle « *qui trop combat le dragon devient dragon lui-même* » pourrait s'appliquer aux législateurs qui, au fil des attentats et de l'actualité, semblent durcir la politique pénale et les dispositifs législatifs préventifs et répressifs au mépris de l'État de droit et des droits fondamentaux.

Les charges administratives et la complexité pour les acteurs qualifiés comme des entités assujetties doivent aussi être proportionnées à la réalité du terrain et devraient évoluer vers plus de sécurité juridique et plus de pragmatisme face à un État qui a « peur » du terrorisme.

L'évolution du principe de la présomption d'innocence, de non bis in idem, du principe de légalité, de l'élément moral relatif aux infractions terroristes, de la confiscation et du gel préventif des avoirs terroristes

constituent une alerte significative d'un État qui peine parfois à trouver sa propre légitimité face au rouleau compresseur juridique international et européen.

Les questions juridiques sont nombreuses pour considérer que face au terrorisme et son financement, il faut des réponses ciblées, souples et efficaces tout en préservant les droits fondamentaux et éviter les amalgames où tout serait bon pour qualifier des faits de terrorisme et jeter le bébé avec l'eau du bain.

Les choses continueront d'évoluer sur le plan législatif après cette étude. Si nous avons pris le train en marche pour étudier sous un angle particulier le rapport entre le droit pénal et l'argent sur la question globale des fonds illicites et particulièrement du financement du terrorisme, nous sommes conscients que le jeu du gendarme et du terroriste est sans doutes plus complexe et plus profond que le jeu du gendarme et du voleur pour le législateur.

Il incombe pour lui de se confronter continuellement aux acteurs de terrain comme la Police Judiciaire Fédérale et l'OCAM, notamment. Il faut également, à titre plus personnel, ne jamais galvauder la preuve de l'intention du financement du terroriste qui constitue, modestement selon nous, le nœud du problème à tous les niveaux mais également la question plus difficile à prouver.

Si la lutte contre le financement du terrorisme apparaît comme une réalité essentielle, il n'en demeure pas moins que son caractère chimérique et parfois fondamentalement inopérant à cause de la complexité criminologique du phénomène peuvent interpeller. La problématique permet de comprendre le fonctionnement d'une société toute entière et le rapport que tous les sujets de droit entretiennent entre eux par les échanges économiques au sens large. Le financement du terrorisme est du terrorisme et le terrorisme n'évolue pas en vase clos. Le législateur essaye d'encadrer le phénomène comme un chat derrière une souris et il serait défaitiste de considérer que le système est mauvais. En ce sens, le droit fait ce qu'il peut de manière un peu rapide et complexe et il faut considérer que le système belge est relativement performant, pour autant qu'un État de droit puisse être qualifié de performant dans une société toujours plus guidée par des préoccupations managériales...

Séparer le bon grain de l'ivraie, préférer la nuance et le détail plutôt que les généralités et une réponse globale à un phénomène évolutif et complexe par nature doivent rester à l'esprit du législateur pour que le droit, la lutte contre les fonds illicites et le financement du terrorisme s'appréhendent d'une façon plus juste et individualisée que de façon globale et maladroite. Comme disait Platon, “ *L'homme est la mesure de toute chose : de celles qui sont, du fait qu'elles sont ; de celles qui ne sont pas, du fait qu'elles ne sont pas*“. Le combat est en ce sens autant humaniste que juridique.

## BIBLIOGRAPHIE

### LÉGISLATION

#### DROIT INTERNATIONAL

-Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, 4 novembre 1950 et son Protocole, n°7 du 22 novembre 1984.

-Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, Genève, 16 novembre 1937, Journal Officiel de la Société des Nations, janvier 1938, N° officiel C.546.M.383.1937.V., disponible sur [https://legal.un.org/avl/pdf/ls/RM/LoN\\_Convention\\_on\\_Terrorism.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ls/RM/LoN_Convention_on_Terrorism.pdf)

-S/RES/883, 11 novembre 1993.

-Statut du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, disponible sur [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icty/icty\\_f.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icty/icty_f.pdf)

-A/RES/51/210, 17 décembre 1996.

-Statut de la Cour Pénale Internationale, Rome, 17 juillet 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Nations Unies, 1999, signé à New-York, le 10 janvier 2000.

- Convention des Nations Unies du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée, adoptée à New-York le 15 octobre 2000, *Recueil des Traité*s, vol. 2225.

-S/RES/1373, 28 septembre 2001.

-A/RES/56/83 du 12 décembre 2001.

-16 mai 2005 – Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

-S/RES/2199, 12 février 2015

- S/RES/2253, 17 décembre 2015.

-Groupe action financière ( GAFI), Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, Recommandations du GAFI, février 2012, ( disponible sur : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org))

-S/RES/2347, 24 mars 2017.

## **DROIT EUROPÉEN**

- Décision-cadre n°2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.
- Décision-cadre n°2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008, modifiant la décision cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Journal officiel de l'Union européenne, C 326/47 , 26 octobre 2012.
- Commission européenne, Plan d'action pour renforcer la lutte contre le terrorisme, programme européen en matière de sécurité, factsheet, février 2016.
- Directive ( UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement ( UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ( J.O. L 141, 5 juin 2015).
- Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

## **DROIT INTERNE**

- Code d'instruction criminelle, 17-19 novembre 1808, Codes essentiels, Larcier, 1<sup>er</sup> aout 2020.
- Code pénal, 8 juin 1867, Codes essentiels, Larcier, 1<sup>er</sup> aout 2020.
- Code judiciaire, 10 octobre 1967, Codes essentiels, Larcier, 1<sup>er</sup> aout 2020.
- Constitution coordonnée, 17 février 1994, Codes essentiels, Larcier, 1<sup>er</sup> aout 2020.
- Loi du 24 mars 2003, (M.B., 15 mai 2003.)
- la loi du 12 janvier 2004 – ( M.B., 23 janvier 2004 )

- 19 DECEMBRE 2003. - Loi relative aux infractions terroristes, (M.B., 19 décembre 2003), en ligne sur [https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-19-decembre-2003\\_n2003009963.html](https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-19-decembre-2003_n2003009963.html)
- 30 MARS 2004. - Loi portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999. – M.B. 2004-06-17.
- Loi du 10 juillet 2006. - Loi relative à l'analyse de la menace, <https://ocam.belgium.be>, ( M.B., 20 juillet 2006.)
- - M.B, 17 janvier 2007, p. 1898.
- Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice (M.B., 19 février 2016).
- Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, ( M.B., 22 décembre 2016.)
- Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, ( M.B., 6 octobre 2017.)
- la loi du 11 mars 2018 relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement, version actualisée et liste des organismes agréés disponible en ligne sur <https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere/controle-prudentiel/domaines-de-controle/etablissements-de-paiement-et-15>
- La loi du 23 mars 2019., (Mon. le 4 avril 2019), CSA.
- 17 MAI 2019. - Arrêté royal relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons.

## TRAVAUX PRÉPARATOIRES & PARLEMENTAIRES

-SÉNAT, Question écrite n° 6-1916 de Jean-Jacques De Gucht (Open Vld) au ministre de la justice relative à l'ASBL Sanabil, Sénat de Belgique, session 2017-2018, 28 juin 2018, disponible <https://www.senate.be>.

-Doc. parl., Sénat, 1989-90,n°890/2.

-Projet de loi du 13 janvier 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme précité, Exposé des motifs.

-Doc. Parl., Chambre, 54, n° 2566/ 001.

-Sénat, n°1323/1,S.O. 1994-1995, p.5 et Sénat, n° 1335/ 1 et 1336/1, S.O. 1997-1998.

-*Doc.parl.*,Ch.repr.,sess.ord.2018-2019,n° 54-3515/005.

-Doc.parl., Ch.repr.,1e session de la 51e législature, projet de loi relatif aux infractions terroristes, 2003, N°51 0258/001.

-Exposé des motifs de la loi du 18 septembre 2017, Codes essentiels, Anti-blanchiment et financement du terrorisme, 1<sup>er</sup> mars 2022, Larcier.

-Doc.parl., Ch.repr., SESSION EXTRAORDINAIRE 2019 24 septembre 2019, PROPOSITION DE LOI instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, 2019, DOC 55 0417/001.

-Question écrite n° 5-8600 du 25 mars 2013 ; SÉNAT Question écrite n° 5-9741 du 24 juillet 2013

## **JURISPRUDENCE**

-CEDH, arrêt Lawless c./ Irlande, 14 novembre 1960, A.1, numéro d'arrêt 332/57

-CEDH, arrêt Aksoy c./ Turquie, 18 décembre 1996

-CEDH, A et a. c./ Royaume-Uni, 19 février 2009.

-CEDH, arrêt Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, par. 52

-CEDH, arrêt Giacobbe c. Italie du 15 décembre 2005 rendu à l'unanimité, §89.

-CEDH, arrêt K.A. et A.D. c. Belgique du 17 février 2005 rendu à l'unanimité, §89.

-Gradinger c./ Autriche, 23 octobre 1995, A. 328 C, JCP G, 1996,I, 3910, n°43.

-*CEDH, Ruotsalainen c. Finlande -* 13079/03, Arrêt 16.6.2009

-Cour eur. D.H., Gde ch., arrêt *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, n° 14939/03.

-CEDH, A et B c./ Norvège, 15 novembre 2016.

-Sekanina c/Autriche, 25 aout 1993, A. 266 A.

-Böhmer c/ Allemagne, 3 oct. 2002.

-LUTZ c/ Autriche, 25 août 1987, A. 123.

-n° 770/1997, Gridin c/ Fédération de Russie, déc. 20 juillet. 2000, A/55/40, II, 182.

-A et a. c./ Royaume-Uni, 19 février 2009.

-C. C., n°114/2020 du 24 septembre 2020.

-C.C., arrêt n° 81/2013 du 19 décembre 2013.

- Cass. crim., 19 janvier 2005, D, 2006, 622.
- Cass., 27 mai 1971, Pas., 1971, I, p.886, avec les conclusions de Monsieur le procureur général Ganshof van der MEERSCH .
- Cass., 16 juin 1936, Pas., 1936,I, p. 297.
- Cass., 17 octobre 2006, Pas., 2006, p. 2078.
- Cass., 13 novembre 1984, Pas., 1985, I, 323.
- Cass. 27 novembre 1979,Pas.,1980. I, p. 1260.
- Cass., 8 juin 1999, *Pas.*, 1999, p. 335.
- Cass., 3 mai 2006, *Pas.*, 2006, n° 254, et concl. av. gén. D. Vandermeersch.
- Cass., 23 novembre 2005, *Pas.*, 2005, p. 2333
- Cass., 7 décembre 1998, *Pas.*,1998, I, p. 1183.
- Cass., 19 septembre 2006, *R.W.*, 2007-08, 669 et note T. LOCQUET ; N.C., 2007, 2015 et note E. VAN DOOREN.
- Corr. Anvers, 23 février 1993, *T.R.V.*, 1994, 195 et note W. et A. DEVROE-ROMBOUTS
- Corr. Anvers, 14 avril 1994, R.W., 1994-95, 508 et note G. STESSENS ; *T.R.V.*, 1994, 285 et note F. HELLEMANS.
- Corr. Anvers, 30 mars 2015
- Anvers, 6 octobre 2016
- Bruxelles, 30 juin 2003, *J.L.M.B.*, 2004, 584,*R.D.P.*, 2004, 517.
- Bruxelles, 8 novembre 2005, *J.T.*, 2006, 111. ; Th. AFSCHRIFT et V.A. DE BRAUWERE, n°504.
- Corr. Flandre occidentale ( div. Gand) , 16 octobre 2017, *NjW*, 2017,p 805.
- Corr. Bruxelles ( 49<sup>e</sup> chambre), 10 mai 2010.
- Corr., Bruxelles ( 49<sup>e</sup> chambre bis), 10 janvier 2008.

## DOCTRINE

- LÉVY, B.-H., Qui a tué Daniel Pearl ?, l'argent du jihad, Grasset, 2003.
- F. SUDRE, « Droit européen et international des droits de l'homme, 11<sup>e</sup> édition, Presses universitaires de France, 2012.
- C.BECCARIA, “ Des délits et des peines. », traduction de Maurice Chevallier, préface de Robert Badinter, §I. origine des peines, Flammarion.
- SPREUTELS, J., ROGGEN,F., ROGER FRANCE E., COLLIN, J.P., Droit Pénal des Affaires, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2021.
- BRAYER, G., « La lutte internationale contre le blanchiment et le financement du terrorisme », Colloque du 1<sup>er</sup> décembre 2006, Centre Français de droit comparé, volume 9, société de législation comparée, 2007.
- RUELLE,R., Service des affaires européennes et internationales du Ministère de la justice, *Revue internationale de Droit Economique*, 2002/2.
- SOLÉ, R., Le défi terroriste, leçons italiennes à l'usage de l'Europe, Éditions du Seuil, 1979.
- L. HENNEBEL et G. LEWKOWICZ, « Le problème de la définition du terrorisme » in *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit* ( sous la dir. de L. HENNEBEL et D. VANDERMEERSCH), Bruxelles, Bruylant, 2009.
- CHALIAND, G., BLIN, A., (dir.), Histoire du terrorisme: De l'Antiquité à Al Quaida, Paris, Bayard, 2006.
- TAKÁCS, T., Le Terrorisme international peut-il déclencher une guerre mondiale ( l'assassinat de François-Ferdinand à Sarajevo), Département d'Histoire du Droit à la Faculté de Droit de L'Université de Miskolc, Hongrie, disponible sur [https://www.uni-miskolc.hu/uni/res/e\\_publications/pdf/takacs.pdf](https://www.uni-miskolc.hu/uni/res/e_publications/pdf/takacs.pdf)
- MARTIN, J.-C., Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- SAUL, B., The Legal Response of the League of Nations to Terrorism, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006.
- FRY, J., Terrorism as a Crime against Humanity and Genocide: the Backdoor to Universal Jurisdiction, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, 2003.
- BERES, L.R., The Meaning of Terrorism - Jurisdictional and Definitional Clarifications, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, No. 28, 1995, p. 239; SCHMID, A.P., JONGMAN, A.J., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1988.
- SOREL, J., Existe-t-il une définition universelle du terrorisme?», in BANNELIER, C., CHRISTAKIS. T., CORTEN. O. et al., *Le droit international face au terrorisme*, Editions A. Pedane, Paris, 2002.
- KUTY., F., Principes généraux du droit pénal belge, Tome I, la loi pénale, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, 2009, Les caractéristiques générales du droit pénal.

- MARRET, J.-L., *Techniques du terrorisme*, PUF, coll. *Défense et défis nouveaux*, 2002; HERMANT, D., BIGO, D., Un terrorisme ou des terroristes ?, *Esprit*, No. 94-95, 1986. pp. 23-27 : LAQUEUR, W., *The New Terrorism*, New York, Oxford University Press 2000.
- CORNUT, G., Vocabulaire Juridique, Association Henri Capitant, Quadrige / Presses Universitaires de France, 1987.
- Fonds monétaire international, Suppressing the financing of Terrorism : a hand book for Legislative drafting, Whasington DC, publications du Fonds monétaire international, 2003.
- GILMORE, W. C., L'argent sale, l'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, éditions du conseil de l'Europe, 2005.
- DONY, M., Droit de l'Union Européenne, quatrième édition revue et augmentée, éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.
- ROSOUX, G., La Cour constitutionnelle de Belgique, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/4, n°41, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2013-4-page-201.htm#no7>
- LUGAN, B., Pour en finir avec la colonisation : L'Europe et l'Afrique, XVe-XXe siècle, éditions du Rocher, octobre 2017.
- Centre d'analyse du terrorisme (CAT), Le Financement de l'Etat Islamique en 2015, mai 2016, sous la coordination de Jean-Charles Brisard et Damien Martinez, le système financier et commercial.
- MACCAGLIA F., MATARD-BONUCCI, M.-A., Atlas des mafias, acteurs, trafics et marchés criminels dans le monde, Éditions Autrement, Collection Atlas / Monde, 2014, 96 pages.
- D.J. MUSCH, *International Terrorism Agreements: documents and Commentary*, New-York, Oceana Publications, 2004.
- N.A. POLLARD, *Terrorism and Transnational Organized Crime: implications of Convergence*, The Terrorism Research Center, disponible sur [www.terrorism.com](http://www.terrorism.com)
- M. DANTINNE et V. SERON, « *Chronique de criminologie. Financement du terrorisme* », Rev. dr. pen., 2003.
- RIZZO, A., “ La confiscation et le gel préventif d'avoirs terroristes : Quelle place pour les droits fondamentaux dans la lutte contre le crime et le terrorisme, préface de Franklin Kuty et Anne Weyembergh, Larcier, 2021.
- BRAILLARD, P., “ Globalisation financière et sécurité internationale : problématique de la lutte contre le blanchiment d'argent sale et contre le financement du terrorisme », in DE SENARCENS, P., ( dir.), *Les frontières dans tous leurs États. Les relations internationales au défi de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- LE BRIGNONEN, M., Lutte contre le financement du terrorisme, in La lutte contre le Terrorisme : ses acquis et ses défis, *Liber Amicorum Gilles de Kerchove*, sous la direction de Christiane Höln, Isabel Saavedra et Anne Weyembergh, Bruylant, 2021.
- COMOLLI, J.-L., Daech, le cinéma et la mort., Collection : art, architecture, cinéma, Verdier, 128 pages, 2016.

-DELRUE, G., *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, 2<sup>e</sup> édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014.

-BANIFATEMI, Y., *La lutte contre le financement du terrorisme international*, Annuaire français de droit international XLVIII, 2002, CNRS Éditions, Paris.

-FONCK, A., *La lutte contre le financement du terrorisme*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2013. Prom. : Gautier, Philippe.

-Forum sur le crime et la société, Volume 4, numéros 1 et 2, décembre 2004, Office contre la drogue et le crime, Nations-Unies, avec la collaboration spéciale de Alex P. Schmid ; Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism* (New York, Basic Books, 1990).

-FOLLIS, E., « *Infilttré ; au cœur du narco-terrorisme ; un agent dans l'enfer des cartels de la drogue* », Flammarion Essais et Documents Flammarion, octobre 2015, traduction Claire-Lucie Poles – langue d'origine : anglais ( États-Unis), 348 pages.

-CHAVAGNEUX, C., PALAN, R., “ les paradis fiscaux », éditions La Découverte, collection Repères, 2012, 128 pages.

-NAPOLEONI, L., « La nouvelle économie de la terreur : comment le terrorisme est financé », Forum sur le crime et la société, Volume 4, numéros 1 et 2, décembre 2004, Office contre la drogue et le crime, Nations-Unies, avec la collaboration spéciale de Alex P. Schmid.

-GOULET, N., « l'abécédaire du financement du terrorisme », éditions le cherche midi, 2022, 434 pages.

-Jean de MAILLARD, *Un monde sans loi* - La criminalité financière en images, Paris, Stock, 1998.

-Michel, KOUTOUZIS, L'argent du djihad, Paris, Mille et Une Nuits, 2002.

-W. SOMBART, Les juifs et la vie économique, Paris, Payot, 1923.

-VERNIER, E., « Techniques de blanchiment et moyens de luttes. » 3<sup>e</sup> édition, DUNOD, Paris, 2013.

-BOUSSOIS, S., L'Irak après Daech, (...) Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ?, Dans Politique étrangère 2017/4 (Hiver), Institut français des relations internationales, pages 173 à 185. 2017-2018.

-Fernandez-Bertier, Michael ; Lecocq, Arnaud. *La Belgique face à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation mutuelle par le GAFI*. In : Revue de Droit Pénal et de Criminologie, p. 755-778 ( 2015 )

-GAFI, 4<sup>e</sup> Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Belgique, Paris, avril 2015, 231 pages, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). ( Rapport 2015.)

-Babak Akhgar, Marco Gercke, Stefanos Vrochidis, Helen Gibson, « *Dark Web investigation* », Security Informatics and Law Enforcement, Springer, 2021, Switzerland, p.44.

-OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Utilisation d'internet à des fins terroristes*, Nations-Unies, New-York, 2014, 163 pages, en ligne sur [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/The\\_Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes/Use\\_of\\_the\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes\\_French.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/The_Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_the_Internet_for_Terrorist_Purposes_French.pdf)

-Vansillette, Fanny ; Ribant, David ; et. al. *La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. La réforme Pot-Pourri II : la sécurité juridique sacrifiée sur l'autel de l'efficacité ?*. In: *La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice. La réforme Pot-Pourri II : la sécurité juridique sacrifiée sur l'autel de l'efficacité ?*, Kluwer ,Waterloo 2016.

-Cadelli, M. (Ed.), Moreau, T. (Ed.), Bayet, T., BEERNAERT, M-A., Basecqz, N., De Valkeneer, C., Debelle, S., Delhaise, É., KERZMANN, L., Louveaux, H., Masset, A., Michiels, O., Monville, P., Moreau, T., Nève, M., & Vandermeersch, D. (2016). *La loi "pot-pourri II": un recul de civilisation ?* (Criminalis). Anthemis, 227 pages.

-MOREAU, C., « Comment penser la prestation préventive du droit pénal face au terrorisme de manière ajustée aux droits de l'Homme ? Réflexions à propos des articles 140<sup>sexies</sup> et 140<sup>septies</sup> du Code pénal », mémoire de fin d'études, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2018. Prom. : Daniel Flore.

-F. BERNARD, "La Cour européenne des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme", *Rev. Trim. D.H.*, 2016, p. 44

-A. CHASKALSON, "Preserving Civil Liberties in an Age of Global Terror : International Perspectives", *Cardozo Law Review*, 2007.

-La Cellule de Traitement des Informations Financières et de Prévention du Blanchiment de Capitaux en Belgique, Sous la direction de SPREUTELS, J.-P., DE MÛELENAERE, P., BRUYLANT, 2003,Bruxelles.

-Y. GODIVEAU, « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme : du blanchiment au noircissement », Rapport Moral sur l'Argent dans le monde en 2001, Paris, Association d'économie financière, 2001.

-DELHAISE, E. " *Infractions terroristes*, Répertoire pratique du droit belge, Législation, Doctrine, Jurisprudence, Larcier, 2019.

-DE NAUW, A., « Initiation au droit pénal spécial », Kluwer, 2008.

-A. WEYEMBERG et L. KENNES, Droit pénal spécial, t.I, Limal, Anthemis, 2011

-I. DE LA SERNA, « Des infractions terroristes », in M.-A. BEERNAERT, H. BOSLY, M.-L. CESONI e.a., *Les infractions*, vol. 5, *Les infractions contre l'ordre public*, Bruxelles, Larcier, 2012.

-I. de la SERNA, A la découverte de la justice pénale : paroles de juriste, Bruxelles, Larcier,2015.

-Fernandez-Bertier, Michaël. La loi du 20 juillet 2020 modifiant la législation anti-blanchiment belge : de la transposition de la 5e directive anti-blanchiment à l'assujettissement du secteur du football professionnel. In: Droit pénal de l'entreprise, Vol. 3 (2020), <http://hdl.handle.net/2078/238463>

-J SPREUTELS, La Cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique, Bruylant, Bruxelles, 2003.

-FERNANDEZ-BERTIER, M., LECOCQ,A., DE KOSTER, P., VANSTAPPEN, J., « Anti-blanchiment et financement du terrorisme », Avant-propos, Codes essentiels 2022, à jour le 1<sup>er</sup> mars 2022, Larcier, 2022.

-BUYLE, J-P., PIRET-GÉRARD, O., « La notion de soupçon dans la législation anti-blanchiment. », Liberté,(l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels, Bruylant, 2018.

-SPREUTELS et Ph. De Müelenrae, La Cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2003.

-FALQUE, G., MICHELS, O., « Le principe *non bis in idem* : quand le droit belge intègre les soubresauts du droit européen ? », Actualités de droit pénal et procédure pénale, CUP Commission Université-Palais volume 194, Anthemis, Liège, 2019, en ligne sur [https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/242928/1/CUP194js\\_I%20Non%20bis.pdf](https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/242928/1/CUP194js_I%20Non%20bis.pdf)

-E. Ceci et F. Lallemand, «Le principe “*non bis in idem*” au regard de la récente jurisprudence européenne : évolution ou remise en question », *R.G.F.C.P.*, 2018.

-KUTY., F., Principes généraux du droit pénal belge, Tome II, l’infraction pénale, Larcier, 2010, la notion d’infraction.

-VAN DROOGHENBROECK, S., « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’Homme », *Revue de la Faculté de droit de l’Université de Liège*, 2005/4, Groupe Larcier, Facultés Universitaires Saint-Louis.

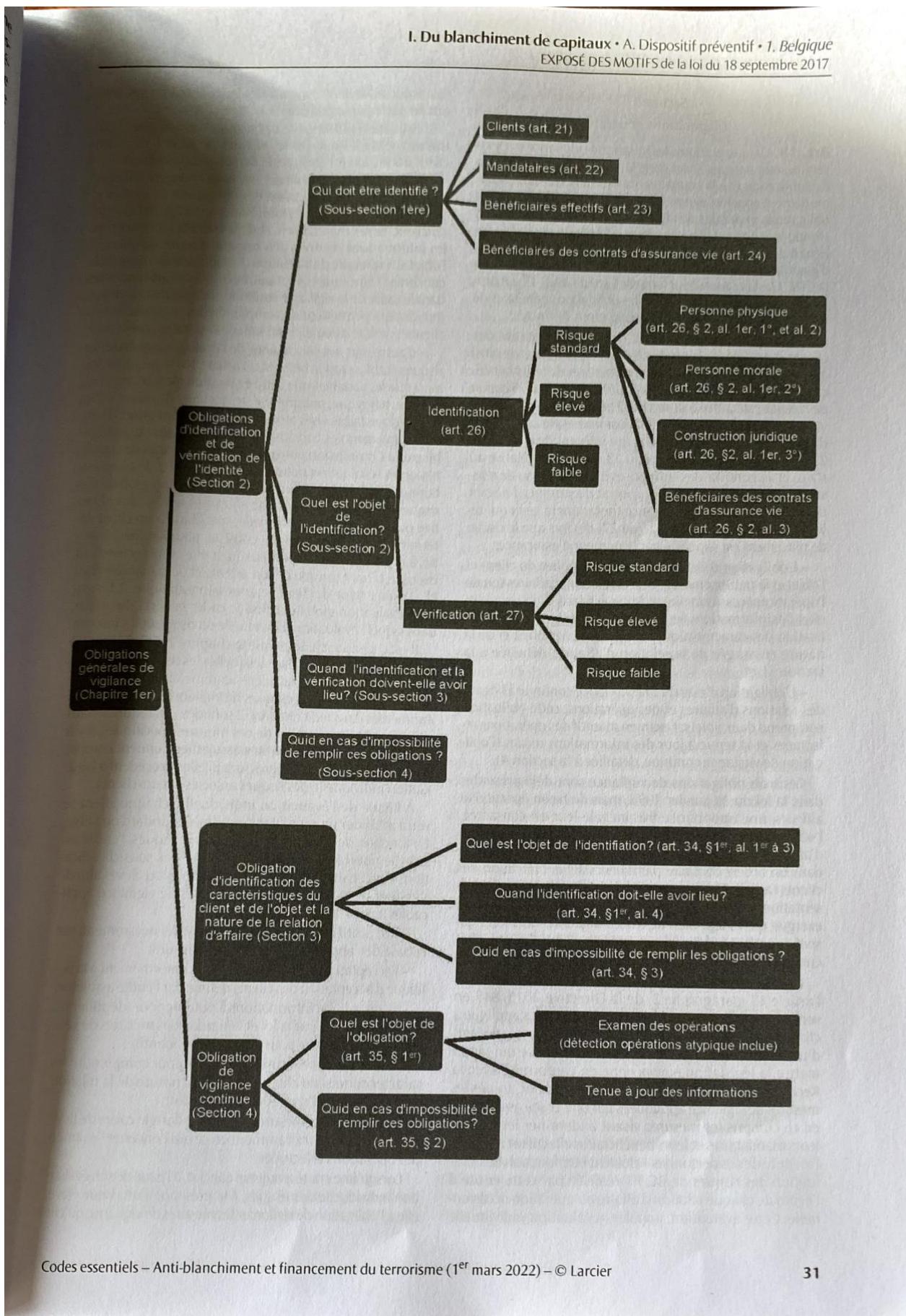
-Leroux, O., & Poulet, Y. (2003). En marge de l'affaire Gaia: de la recevabilité de la preuve pénale et du respect de la vie privée. *Revue Générale de Droit Civil Belge = Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, (3), 163-176. ; Cass. 27 novembre 1979, Pas., 1980. 1.

-A. Masset, « Terrorisme », Postal Memorialis – Lexique du droit pénal et des lois particulières, Waterloo, Kluwer, février 2018, T 90/16.

-C. REMACLE, “*le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme*” , Revue de Droit Pénal et de Criminologie, nr.2, 2019.

## ANNEXES.

### Annexe 1.





**LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR**  
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | [www.uclouvain.be/drt](http://www.uclouvain.be/drt)