

EXECUTIVE ORDER DU PRESIDENT BUSH BLOQUANT LES AVOIRS DE RESPONSABLES SYRIENS

Le président américain Bush a émis, en date du 11 mai 2004, un ordre exécutoire (executive order), entré en vigueur dès le 12 mai, dans le but d'imposer des sanctions à la Syrie.

Le document peut être consulté sur le site :

<http://uinfo.state.gov/ei/archive/2004/May/12-287873.html>

et le texte en est reproduit à la fin de cette note

Ce document s'appuie sur un ensemble de textes législatifs qui comprend, d'une part, le « Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act » (SAA), voté vers la fin de 2003, et, d'autre part, le « International Emergency Economic Powers Act » (IEEPA) et le « National Emergency Act » (NEA), respectivement mis en place en 1977 et 1976.

Cette double référence est importante à souligner. En effet, la liste des sanctions incluses dans l'ordre exécutif de Bush comprend des mesures qui relèvent de la SAA et d'autres qui relèvent de l'IEEPA. La première catégorie comprend l'interdiction des exportations des produits à usage militaire ou à usage mixte d'origine américaine vers la Syrie et l'interdiction du survol du territoire américain et de l'atterrissage sur le sol américain pour les avions syriens.

Ces mesures ont un caractère politique et symbolique indéniable mais elles n'auront pas d'effet pratique vu que les importations par la Syrie de matériel militaire américain sont quasi nulles et que les avions syriens ne vont pas aux Etats-Unis.

Les mesures prises en vertu de l'IEEPA sont autrement plus graves. Elles sont introduites dès le préambule de l'ordre exécutoire par la déclaration que « les actions du gouvernement de la Syrie... constituent une menace inhabituelle et extraordinaire à la sécurité nationale, à la politique étrangère et à l'économie des Etats-Unis » ce qui conduit le président Bush à déclarer « un état d'urgence nationale pour faire face à cette menace ». Ces termes sont précisément ceux utilisés dans l'IEEPA pour justifier le déclenchement des mesures exceptionnelles que prévoit cette loi et pour accorder au président des Etats-Unis des pouvoirs exceptionnels à cet effet. Ces mesures font l'objet de la section 3 de l'ordre exécutoire. Cette section édicte que « toutes les propriétés ou intérêts des personnes (physiques ou morales... auxquelles s'appliquent, aux yeux du Secrétaire du Trésor en consultation avec le Secrétaire d'Etat, un ensemble de critères cités dans la suite du texte) actuellement ou pouvant ultérieurement se trouver aux Etats-Unis ou en possession de, ou sous contrôle de, personnes américaines, y inclus leurs branches à l'étranger, sont bloqués et ne peuvent être transférés, payés, exportés ou manipulés de toute autre façon ».

Il ne s'agit donc ni d'une « mise en quarantaine » et d'une interdiction de transaction (comme cela a été appliqué le même jour dans une décision parallèle à la Banque Commerciale de Syrie mais cette fois en vertu des lois et règlements sur la lutte contre le blanchiment) ni d'une confiscation comme l'IEEPA le prévoit dans les cas ultimes.

Le Secrétaire au Trésor est par ailleurs autorisé, dans la section 9 du même ordre exécutoire, à « prendre les actions nécessaires, dont la promulgation de règles et règlements et à employer tous

les pouvoirs accordés au Président par l'IEEPA » en vue d'exécuter le blocage prévu à la section 3.

Les critères en vertu desquels les personnes verront leurs avoirs bloqués sont au nombre de 5 :

Les 4 premiers critères ne font que reprendre les 4 raisons invoquées dans le préambule de l'ordre pour justifier la « menace syrienne », à savoir:

- l'aide aux organisations terroristes (Hamas, Jihad, Hezbollah, FPLP et FPLP-CG)
- la présence militaire et sécuritaire syrienne au Liban (et non pas l'occupation du Liban conformément à la mention apparaissant dans le préambule)
- le développement d'armes et de missiles
- l'entravement des actions américaines en Irak.

Pour chacun de ces 4 critères, les personnes concernées sont celles qui « actuellement ou dans le passé, dirigent ou contribuent de manière significative » à l'action du gouvernement syrien sur les sujets mentionnés.

Jusque là ce qui est nouveau est qu'il ne s'agit plus de sanctions contre l'Etat syrien (comme dans le SAA) ou les organisations qualifiées de terroristes (comme dans la lutte contre le blanchiment) mais contre les personnes, syriennes ou non d'ailleurs, qui contribuent ou ont contribué à l'action du gouvernement syrien. La nuance est importante.

Mais malgré cela, rien de bien menaçant encore en pratique car les personnes visées par ces 4 critères n'ont pas de raisons particulières de détenir des avoirs aux Etats-Unis ou bien auprès de personnes américaines et si elles en détenaient, elles ont largement eu le temps, depuis que de pareils critères ont été avancés par les Etats-Unis, de déplacer ces avoirs ailleurs. C'est le 5^{ème} critère qui est nouveau et qui change la donne. Il considère en effet que sont assimilées aux personnes visées par les 4 critères déjà cités les personnes qui « sont détenues ou contrôlées par, ou agissent ou semblent agir, directement ou indirectement, pour compte de ou en lieu de toute personne dont les propriétés ou les intérêts sont bloqués suite à cette ordre ».

Ce cinquième critère introduit une logique en chaîne qui détermine le mécanisme d'action et qui en élargit radicalement la portée. En effet il suffit qu'une personne visée par un des 4 premiers critères détienne des fonds auprès d'une institution financière A pour que cette dernière se trouve aussi visée par le blocage, au même titre que la personne. Si cette institution détient à son tour des fonds auprès d'une autre institution B, celle là aussi se trouve visée par le blocage ... et ainsi de suite jusqu'à atteindre une institution qui soit soumise à la juridiction américaine. La nationalité des institutions A, B, C, etc. n'a aucune importance. Or chacun sait que, dans le domaine financier, le tissu croisé des comptes correspondants est tel que de pareilles chaînes aboutissent toutes très vite à un maillon américain, que ce soit en passant par des institutions libanaises, arabes, européennes ou autres.

Les sections 10 et 11 du même ordre exécutoire apportent des compléments nécessaires pour comprendre le mécanisme ainsi mis en place :

- La section 10 stipule que « cet ordre n'est pas censé créer et ne crée aucun droit ou bénéfice quant au fond ou à la procédure réalisable par la loi ou en équité par toute partie

contre les Etats-Unis, ses départements, agences, institutions, entités, officiels, employés ou toute autre personne ». C'est donc le déni de tout droit de recours.

- La section 11, « en vue de préserver l'efficacité des mesures prévues et du fait de la transférabilité instantanée des fonds financiers », stipule « qu'il n'y aura pas de notification préalable ». Le mécanisme est donc totalement différent de celui mis en place dans les cas de lutte contre le blanchiment d'argent et pour lequel des listes sont publiées par des instances internationales.

Dans ce contexte, et en se tenant au mécanisme formel mis en place, il suffit que les Etats-Unis considèrent que certaines personnes, syriennes ou libanaises ou autres, qu'elles jugent visées par l'un des 4 premiers critères, détiennent des fonds auprès d'une banque libanaise, que cette banque libanaise détienne à son tour des avoirs auprès d'une banque européenne et que cette dernière détienne des avoirs auprès d'une banque américaine, pour qu'ils bloquent, sans préavis ni droit de recours, une partie des avoirs de la banque européenne qui correspondrait, à leurs yeux, aux avoirs des personnes syriennes ou libanaises, à charge pour la banque européenne, ultérieurement, de répercuter le blocage en amont, étape par étape.

Cela peut s'appliquer de la même manière à la Banque Centrale du Liban qui détient, pour compte de privés, des bons du Trésor libanais, sans compter les dépôts des banques libanaises chez elle. Or on sait que 60% des réserves d'or de la Banque du Liban se trouvent physiquement entreposés aux Etats-Unis.

Les considérations politiques au vu desquelles le gouvernement des Etats-Unis peut décider d'appliquer ou de ne pas appliquer ou encore d'appliquer à tel ou tel autre moment ou enfin d'appliquer avec telle ou telle autre extension le mécanisme mis en place par l'ordre du Président Bush sont évidemment complexes et ne font pas partie de notre propos dans cette note. Nous nous contentons donc de décrire et d'analyser le mécanisme technique et réglementaire mis en place en vue d'en faire ressortir les effets possibles sur la situation financière et économique du Liban.

Or ces effets peuvent être dévastateurs.

Le blocage en cascade d'une partie des avoirs extérieurs du système bancaire libanais, tant qu'il ne bascule pas en confiscation, n'a pas en soi d'effet économique. Le problème naîtrait par contre dès que les déposants dans les banques libanaises seraient alertés (que ces déposants soient eux même visés par un des 4 premiers critères ou qu'ils estiment qu'ils pourraient l'être ou même qu'ils ne le soient pas du tout) et décideraient de déplacer leurs dépôts vers des banques non libanaises ou de les retirer pour obtenir du cash ou pour acheter des titres ou des métaux précieux. Le déclenchement d'un pareil mouvement pourrait réduire à peu de chose, voire à néant, le volant des avoirs extérieurs libres du système financier libanais. On pourrait même craindre qu'un pareil comportement puisse être adopté par certains détenteurs de fonds de manière préventive suite à la simple connaissance de la mise en place du mécanisme américain. On doit de plus rappeler l'extrême concentration des dépôts dans les banques libanaises.

Paradoxalement le peu d'attention que les Libanais ont accordé au contenu de la décision de Bush pourrait avoir protégé le système financier libanais à ce jour.

EXECUTIVE ORDER

- - - - -

BLOCKING PROPERTY OF CERTAIN PERSONS AND PROHIBITING THE EXPORT OF CERTAIN GOODS TO SYRIA

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, including the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq.) (IEEPA), the National Emergencies Act (50 U.S.C. 1601 et seq.) (NEA), the Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003, Public Law 108-175 (SAA), and section 301 of title 3, United States Code,

I, GEORGE W. BUSH, President of the United States of America, hereby determine that the actions of the Government of Syria in supporting terrorism, continuing its occupation of Lebanon, pursuing weapons of mass destruction and missile programs, and undermining United States and international efforts with respect to the stabilization and reconstruction of Iraq constitute an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States and hereby declare a national emergency to deal with that threat. To address that threat, and to implement the SAA, I hereby order the following:

Section 1. (a) The Secretary of State shall not permit the exportation or reexportation to Syria of any item on the United States Munitions List (22 C.F.R. part 121).

(b) Except to the extent provided in regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to the provisions of this order in a manner consistent with the SAA, and notwithstanding any license, permit, or authorization granted prior to the effective date of this order, (i) the Secretary of Commerce shall not permit the exportation or reexportation to Syria of any item on the Commerce Control List (15 C.F.R. part 774); and (ii) with the exception of food and medicine, the Secretary of Commerce shall not permit the exportation or reexportation to Syria of any product of the United States not included in section 1(b)(i) of this order.

(c) No other agency of the United States Government shall permit the exportation or reexportation to Syria of any product of the United States, except to the extent provided in regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to this order in a manner consistent with the SAA, and notwithstanding any license, permit, or authorization granted prior to the effective date of this order.

Sec. 2. The Secretary of Transportation shall not permit any air carrier owned or controlled by Syria to provide foreign air transportation as defined in 49 U.S.C. 40102(a)(23), except that he may, to the extent consistent with Department of Transportation regulations, permit such carriers to charter aircraft to the Government of Syria for the transport of Syrian government officials to and from the United States on official Syrian government business. In addition, the Secretary of Transportation shall prohibit all takeoffs and landings in the United States, other than those associated with an emergency, by any such air carrier when engaged in scheduled international air services.

Sec. 3. (a) Except to the extent provided in section 203(b)(1), (3), and (4) of the IEEPA (50 U.S.C. 1702(b)(1), (3), and (4)), and the Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000 (title IX, Public Law 106387) (TSRA), or regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to this order, and notwithstanding any contract entered into or any license or permit granted prior to the effective date of this order, all property and interests in property of the following persons, that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of United States persons, including their overseas branches, are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: persons who are determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State,

(i) to be or to have been directing or otherwise significantly contributing to the Government of Syria's provision of safe haven to or other support for any person whose property or interests in property are blocked under United States law for terrorism-related reasons, including, but not limited to, Hamas, Hizballah, Palestinian Islamic Jihad, the Popular Front for the Liberation of Palestine, the Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command, and any persons designated pursuant to Executive Order 13224 of September 23, 2001;

(ii) to be or to have been directing or otherwise significantly contributing to the Government of Syria's military or security presence in Lebanon;

(iii) to be or to have been directing or otherwise significantly contributing to the Government of Syria's pursuit of the development and production of chemical, biological, or nuclear weapons and medium- and long-range surface-to-surface missiles;

(iv) to be or to have been directing or otherwise significantly contributing to any steps taken by the Government of Syria to undermine United States and international efforts with respect to the stabilization and reconstruction of Iraq; or

(v) to be owned or controlled by, or acting or purporting to act for or on behalf of, directly or indirectly, any person whose property or interests in property are blocked pursuant to this order.

(b) The prohibitions in paragraph (a) of this section include, but are not limited to, (i) the making of any contribution of funds, goods, or services by, to, or for the benefit of any person whose property or interests in property are blocked pursuant to this order; and (ii) the receipt of any contribution or provision of funds, goods, or services from any such person.

Sec. 4. (a) Any transaction by a United States person or within the United States that evades or avoids, has the purpose of evading or avoiding, or attempts to violate any of the prohibitions set forth in this order is prohibited.

(b) Any conspiracy formed to violate the prohibitions set forth in this order is prohibited.

Sec. 5. I hereby determine that the making of donations of the type of articles specified in section 203(b)(2) of the IEEPA (50 U.S.C. 1702(b)(2)) would seriously impair the ability to deal with the national emergency declared in this order, and hereby prohibit, (i) the exportation or reexportation of such donated articles to Syria as provided in section 1(b) of this order; and (ii) the making of such donations by, to, or for the benefit of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to section 3 of this order.

Sec. 6. For purposes of this order:

(a) the term "person" means an individual or entity;

(b) the term "entity" means a partnership, association, trust, joint venture, corporation, group, subgroup, or other organization;

(c) the term "United States person" means any United States citizen, permanent resident alien, entity organized under the laws of the United States or any jurisdiction within the United States (including foreign branches), or any person in the United States;

(d) the term "Government of Syria" means the Government of the Syrian Arab Republic, its agencies, instrumentalities, and controlled entities; and

(e) the term "product of the United States" means: for the purposes of subsection 1(b), any item subject to the Export Administration Regulations (15 C.F.R. parts 730-774); and for the purposes of subsection 1(c), any item subject to the export licensing jurisdiction of any other United States Government agency.

Sec. 7. With respect to the prohibitions contained in section 1 of this order, consistent with subsection 5(b) of the SAA, I hereby determine that it is in the national security interest of the United States to waive, and hereby waive application of subsection 5(a)(1) and subsection 5(a)(2)(A) of the SAA so as to permit the exportation or reexportation of certain items as specified in the Department of Commerce's General Order No. 2 to Supplement No. 1, 15 C.F.R. part 736, as issued consistent with this order and as may be amended pursuant to the provisions of this order and in a manner consistent with the SAA. This waiver is made pursuant to the SAA only to the extent that regulation of such exports or reexports would not otherwise fall within my constitutional authority to conduct the Nation's foreign affairs and protect national security.

Sec. 8. With respect to the prohibitions contained in section 2 of this order, consistent with subsection 5(b) of the SAA, I hereby determine that it is in the national security interest of the United States to waive, and hereby waive, application of subsection 5(a)(2)(D) of the SAA insofar as it pertains to: aircraft of any air carrier owned or controlled by Syria chartered by the Syrian government for the transport of Syrian government officials to and from the United States on official Syrian government business, to the extent consistent with Department of Transportation regulations; takeoffs or landings for non-traffic stops of aircraft of any such air carrier that is not engaged in scheduled international air services; takeoffs and landings associated with an emergency; and overflights of United States territory.

Sec. 9. I hereby direct the Secretary of State to take such actions, including the promulgation of rules and regulations, as may be necessary to carry out subsection 1(a) of this order. I hereby direct the Secretary of Commerce, in consultation with the Secretary of State, to take such actions, including the promulgation of rules and regulations, as may be necessary to carry out subsection 1(b) of this order. I direct the Secretary of Transportation, in consultation with the Secretary of State, to take such actions, including the promulgation of rules and regulations, as may be necessary to carry out section 2 of this order. The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is hereby authorized to take such actions, including the promulgation of rules and regulations, and to employ all powers granted to the President by the IEEPA as may be necessary to carry out sections 3, 4, and 5 of this order. The Secretaries of State, Commerce, Transportation, and the Treasury may redelegate any of these functions to other officers and agencies of the United States Government consistent with applicable law. The Secretary of State, in consultation with the Secretaries of Commerce, Transportation, and the Treasury, as appropriate, is authorized to exercise the functions and authorities conferred upon the President in subsection 5(b) of the SAA and to redelegate these functions and authorities consistent with applicable law. All agencies of the United States Government are hereby directed to take all appropriate measures within their authority to carry out the provisions of this order and, where appropriate, to advise the Secretaries of State, Commerce, Transportation, and the Treasury in a timely manner of the measures taken.

Sec. 10. This order is not intended to create, and does not create, any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity by any party against the United States, its departments, agencies, instrumentalities, or entities, its officers or employees, or any other person.

Sec. 11. For those persons whose property or interests in property are blocked pursuant to section 3 of this order who might have a constitutional presence in the United States, I find that because of the ability to transfer funds or assets instantaneously, prior notice to such persons of measures to be taken pursuant to this order would render these measures ineffectual. I therefore determine that for these measures to be effective in addressing the national emergency declared in this order, there need be no prior notice of a listing or determination made pursuant to this order.

Sec. 12. The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is authorized to submit the recurring and final reports to the Congress on the national emergency declared in this order, consistent with section 401(c) of the NEA, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the IEEPA, 50 U.S.C. 1703(c).

Sec. 13. (a) This order is effective at 12:01 eastern daylight time on May 12, 2004.

(b) This order shall be transmitted to the Congress and published in the Federal Register.

GEORGE W. BUSH

THE WHITE HOUSE, May 11, 2004.