

Contre le terrorisme par le contrôle des flux financiers

Alev COMERT

Doctorante en droit privée et sciences criminelles à l'Université de Lorraine,
Chargée d'enseignement, ancien ATER à l'Université de Haute-Alsace

Résumé : *Le terrorisme représente une menace à l'échelle mondiale pour la sécurité civile et les états. La montée de la radicalisation, la provocation publique et les nouvelles infractions liées au terrorisme imposent l'emploi de nombreux dispositifs juridiques. La dimension internationale des organisations terroristes et leurs actions nécessitent une intervention sévère aux différents stades de leurs agissements. Dans le cadre de cette lutte, le contrôle des flux financiers constitue un aspect déterminant. Les actions terroristes ne peuvent se concrétiser sans les moyens financiers. En tenant compte de cette réalité, la loi française et les conventions internationales qualifient le financement du terrorisme d'acte terroriste¹. Le financement est réprimé par les dispositions juridiques nationales et internationales afin d'empêcher la réalisation des atteintes. L'argent investi dans ces organisations nourrit les mouvements illicites et permet la mise en œuvre de leurs plans. Afin de lutter contre le financement du terrorisme, les états doivent coopérer. Ainsi, de nombreuses lois et conventions ont adoptées pour contrer le terrorisme par le contrôle des flux financiers.*

1. La lutte contre le terrorisme est devenue une préoccupation mondiale en raison des attaques violentes ayant eu lieu dans de nombreux pays durant les dernières décennies. A la différence des autres formes de criminalité, le terrorisme est nourri par des idéologies politiques ou religieuses. Cet aspect renforce les groupes terroristes. Les actes terroristes se réalisent en plusieurs étapes et les définitions nationales et internationales du terrorisme sont effectuées par des termes larges afin d'inclure toutes les actions liées aux actions terroristes. Le financement du terrorisme joue un rôle en amont et en aval des atteintes. Il s'agit du volet économique d'une criminalité organisée à l'échelle mondiale. Le financement représente un aspect important de la lutte contre les groupes terroristes. En l'absence de moyens financiers, les projets des groupes terroristes ne peuvent être mis en œuvre. C'est pourquoi le financement constitue l'un des aspects les plus importants dans la lutte contre le terrorisme. Les ressources financières déterminent en grande partie la nature, le nombre et, la gravité des actes de terroristes.

2. En raison de la dimension internationale du phénomène, le contrôle des flux financiers nécessite une coopération juridique entre les différents états. Les dispositifs juridiques et la coopération ont pour objectif de combattre la naissance et le renforcement des groupes terroristes. Dans le cadre de cette lutte, les états et les organisations internationales ont élaboré de nombreuses conventions. Les nombreux instruments mis en place ont vocation à identifier les sources du financement et d'empêcher la circulation des fonds attribués au terrorisme. Ainsi, des instruments nationaux (I) et supranationaux de lutte contre le financement du terrorisme (II) sont conjointement mis en œuvre.

I. Les instruments nationaux de lutte contre le financement du terrorisme

3. Le droit français a connu une évolution dans la lutte contre le terrorisme. En réaction aux nouvelles formes d'atteintes et des conséquences sur la sécurité publique, le législateur, a incriminé les agissements criminels des groupes qualifiés de terroristes par la loi. Il convient

¹ Art. 421-2-2 et 421-2-3 c. pén. et art. 2-1 la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 19 déc. 1999 adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies.

dans un premier temps d'aborder le contexte juridique national de la lutte contre le financement du terrorisme (A), et dans un deuxième temps d'aborder la répression spécifique du financement du terrorisme (B).

A) Le contexte juridique national de la lutte contre le financement du terrorisme

4. En droit français, le terrorisme fait l'objet d'une définition complexe. Compte tenu du nombre variés d'agissements regroupés sous le terme « terrorisme », les actions terroristes ne sont pas sanctionnées par une seule infraction. Aussi, le principe de légalité des délits et des peines imposant une incrimination précise des comportements, l'élaboration d'une seule incrimination génèrera le risque de méconnaître le principe de légalité.

5. Au départ, en droit français, les faits de financement du terrorisme étaient réprimés sur le fondement de la participation à une association de malfaiteurs². La première disposition légale spécialement dédiée à la lutte contre le terrorisme est la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986. A la suite de cet apport, la loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 a permis d'effectuer des modifications dans les dispositions du code pénal relative à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique. Avec cette loi, la définition du terrorisme fut transférée de l'article 706-16 à l'article 421-1 du code pénal, donnant officiellement naissance aux infractions de terrorisme. L'autre loi luttant contre le terrorisme est la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996. En dernier lieu, le gouvernement a adopté la loi du 13 novembre 2014 afin de compléter l'arsenal juridique existant et instaurer de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme.

6. Aujourd'hui, le code pénal définit et réprime le terrorisme par ses articles 421-1 à 421-2-3. Le droit pénal saisit le terrorisme à travers les atteintes directes aux personnes ou aux biens ou par des atteintes indirectes par les actes de soutien, tels que le financement. Le but du terroriste doit être de troubler gravement l'ordre public. La répression nécessite d'identifier et de qualifier l'acte matériellement constitutif du terrorisme. Les agissements des terroristes doivent être qualifiés par l'un des articles en cause (art. 421-1 à 421-2-3 c. pén.). Comme tous les actes en droit pénal, il est nécessaire que les agissements correspondent à la définition d'un article spécifique. Le financement du terrorisme est sanctionné par une incrimination autonome au même titre que les atteintes directes aux valeurs protégées. Le législateur a intégré le financement du terrorisme parmi les actes terroristes et spécifiquement réprimé par l'article 421-2-2 du code pénal, créé par la loi du 15 novembre 2001. L'article décrit et réprime les comportements entrant dans le financement du terrorisme. Le législateur l'a rendu punissable dans deux articles en désignant les actes visés sous le terme de financement.

B) La répression spécifique du financement du terrorisme

7. Le premier texte réprimant à titre autonome le financement du terrorisme est l'article 421-2-2 du code pénal. L'article prévoit que « *constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte* ». Ce texte réprime le financement en reprenant les termes de la Convention pour la répression du

²V. CA Paris, 10^e ch. corr., 28 juin 1999 : JurisData n° 1999-024165.

financement du terrorisme, adoptée le 9 décembre 1999 par l'assemblée générale des Nations unies ; Convention en cours de ratification lors des attentats du 11 septembre 2001. La Convention a depuis été intégrée dans la loi de 2003 sur la sécurité intérieure.

8. La nature de l'acte incriminé exprimé par les termes « *fournir, réunir ou gérer des fonds (...), donner des conseils* », que l'objet du comportement constitué par des « *fonds, valeurs ou biens quelconques* », que ses finalités sont décrit d'une façon large. Cette définition de l'incrimination est susceptible de recouvrir des comportements visés mais aussi des actes éloignés comme le don sans une intention terroriste à une association dont le but est dissimulé. L'article 421-2-2 du code pénal a un domaine étendu. Il peut réprimer un « *réseau complexe de financement du terrorisme et le don fait par un Musulman à une mosquée connue pour prêcher le recours à la guerre sainte et prôner un islamisme radical* »³. Aussi, l'article incrimine-t-il la gestion et les conseils prodigués pour une gestion en dépassant les exigences du droit international.

9. Les comportements suspects peuvent aisément être qualifiés sous les termes larges de l'article 421-2-2 du code pénal. Ainsi, la constatation de la gestion ou la réunion de fonds « *en vue de permettre la commission d'actes de terrorisme* » est suffisante. Par une décision de février 2006, la Cour d'appel de Paris sanctionne pour financement du terrorisme la participation « *à la création et à l'activité de la Sté Corsica Nettoyage Entretien, société dont l'activité a été en partie tournée vers les possibilités de dégagement de fonds destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de permettre la commission d'actes de terrorisme indépendamment de la survenance de tels actes* »⁴. La définition générique de l'incrimination exige de démontrer que ce financement sera introduit dans l'économie terroriste pour financer une activité terroriste, à un quelconque stade criminel de la réalisation de l'activité terroriste. Il n'est pas nécessaire de démontrer l'infraction individualisée. La qualification et la sanction sont facilitées par l'instauration d'une présomption. Le Professeur Michel Véron énonce que la présomption se dédouble puisque « *la preuve directe de l'origine des fonds s'avère souvent très délicate et découle des circonstances matérielles de l'infraction. Celles-ci, relevées avec précision par les juges, aboutissent à créer une véritable présomption de connaissance de l'origine des fonds qui alimentent le train de vie des prévenus* »⁵. Cette induction met en lumière deux présomptions qui coexistent. En premier lieu, on présume que le train de vie alimenté par des fonds d'origine frauduleuse, et en deuxième lieu on présume la connaissance de l'origine frauduleuse, et l'intention de réaliser l'acte terroriste.

10. La seconde disposition réprimant le financement du terrorisme est l'article 421-2-3 du code pénal. Il prévoit que « *le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à l'un ou plusieurs des actes visés aux articles 421-1 à 421-2-2, est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100.000 € d'amende* ». Le terrorisme par non-justification des ressources est un délit autonome. Dans le cadre de cet article le financement du terrorisme est déterminé à partir de deux éléments : un train de vie qui ne peut être soutenu par des revenus licites et les liens avec les actes de terrorisme. Il y a une culpabilité présumée lorsque ces deux éléments sont réunis. L'article vise à sanctionner les fonds dont la provenance et la destination sont indéterminées. Les termes de l'article instaurent une présomption de culpabilité. Selon le Professeur Mayaud, la présomption de culpabilité aboutit au

³CA Paris, 10^e ch. corr., 16 fév. 2006, *P.*, JurisData n° 2006-306160.

⁴CA Paris, 16 fév. 2006, préc.

⁵M. Véron : *Dr. pén.* 2002, comm. 41, sous Crim., 5 déc. 2001.

renversement de la charge de la preuve⁶. La jurisprudence indique que « *la loi procède à une inversion de la charge de la preuve pour en confirmer la licéité : il n'appartient pas à la partie poursuivante de démontrer que le train de vie ne correspond pas à une activité licite, mais à la personne objet de suspicion d'établir qu'il est justifié par des ressources régulières, le défaut d'une telle justification valant responsabilité. La qualification procède donc d'une culpabilité présumée, tout en restant conforme à ce qui la rend compatible avec la présomption d'innocence, pour être raisonnablement dictée par la vraisemblance de l'imputabilité, ne pas revêtir de caractère irréfragable, et laisser entiers les droits de la défense* »⁷.

11. L'argent attribué au financement du terrorisme provient des fonds occultes et il est dissimulé dans l'économie sous différentes entités. Ces fonds sont transmis de façon obscure, en évitant tout contrôle, toute justification de leur provenance et leur destination. La jurisprudence fournit des illustrations des actes réprimés au titre du financement du terrorisme. La Cour d'appel de Paris a condamné pour « *financement d'une entreprise terroriste* », une entreprise dont les revenus permettaient de rémunérer les dirigeants et leur activité terroriste⁸. Aussi, une somme de deux cent mille € provenant de l'indemnité parlementaire ont été saisis. Le propriétaire des fonds, un député européen, était suspecté d'avoir remis cette somme à un tiers afin de financer les activités d'une organisation soupçonné de réaliser des activités de terrorisme⁹.

12. En complément des articles spécifiques du code pénal, les articles L. 561-2¹⁰ et L. 561-32 du code monétaire et financier, codifiés dans le chapitre relatif aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ces articles imposent aux professionnels impliqués dans la lutte contre le terrorisme de mettre en place « *des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment et de financement du terrorisme* ». Le texte réprime à la fois le blanchiment et le financement du terrorisme. En vertu de ces articles certains professionnels sont associés à la lutte et sont tenus par des obligations prévues par le Code monétaire et financier. Cette liaison est compréhensible puisque le financement des actes est effectué par des fonds occultes. Ainsi, différentes lois en matière de blanchiment ou du délit d'initié ont des volets anti-terroristes. Le financement provenant des fonds licites. La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme semble liés.

13. Le recel-profit d'une infraction terroriste est également punissable par une incrimination autonome et spéciale. Le législateur sanctionne le recel du produit des actes terroristes par l'article 421-1, 5° du code pénal. Cependant, à la différence de l'article 421-2-3

⁶ Y. Mayaud, « Terrorisme par financement », *Répertoire de droit pénal et procédure pénale*, fév. 2015, fasc. n° 75-78, §3.

⁷ Cons. const. 16 juin 1999, n° 99-411 DC, JO 19 juin ; D. 1999. 589, note Mayaud - Cons. const. 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, JO 13 juin ; D. 2010. Pan. 1510, obs. Gay ; D. 2010. Pan. 1966, obs. Larrieu ; JCP G2009. 101, p. 25, n° 28, note Feldman ; RSC 2009. 609, obs. Francillon - Cons. const. 16 sept. 2011, n° 2011-164 QPC, JO 17 sept. ; Dalloz actualité, 21 sept. 2011, obs. Astaix ; JCP G2011. 1227, obs. de Lamy ; JCP G2011. 1247, note Dreyer ; *Gaz. Pal.* 2012. 1. 362 ; RSC 2011. 647, obs. Francillon.- Cass. crim. 11 juin 1992, n° 92-80.397, Bull. crim. n° 231. - Crim. 1^{er} fév. 2000, n° 99-84.764, Bull. crim. n° 51. - Crim., QPC, 5 janv. 2011, n° 10-90.112 et n° 10-90.113, D. 2011. 446, obs. Girault ; D. 2011. Pan. 2823, obs. Roujou de Boubée ; *Gaz. Pal.* 2011. 1. 1067, note Detraz.

⁸ CA Paris, 10^e ch. corr., 16 févr. 2006, P. : JurisData n° 2006-306160.

⁹ Cass. crim., 12 avr. 2005, Bull. crim. 2005, n° 127.

¹⁰ Ord. n° 2009-104 du 30 janv. 2009, art. 2-1° et 4°.

du code pénal, l'article 421-1, 5° du code pénal, restreint le champ d'application au recel-profit de l'une des infractions désignées par les alinéas 1° à 4°.

14. Parallèlement à ces textes, le contrôle des flux financiers et le blanchiment des capitaux sont effectués par le Groupe d'action financière (GAFI). Le GAFI est un organisme de décision intergouvernemental, créé en 1989, pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à l'échelle nationale ainsi qu'internationale. Le groupe a vocation à lutter contre l'utilisation du système financier à des fins criminelles. Son rôle est de procéder à des réformes des lois et des réglementations au niveau national. Le GAFI a instauré le cadre pour détecter, prévenir et sanctionner le financement du terrorisme par l'adoption de neuf recommandations, conjointement à quarante recommandations sur le blanchiment de capitaux. Au terme des recommandations de GAFI, les états doivent contraindre les institutions financières et les entreprises à identifier les sources du financement du terrorisme et de prendre des mesures nécessaires. Les dispositions recommandent de qualifier d'infraction pénale le financement du terrorisme, le financement des organisations terroristes et des individus terroristes sur le fondement de la Convention sur le financement du terrorisme, même en l'absence de lien avec les activités et groupes terroristes spécifiques.

II. Les instruments supranationaux de lutte contre le financement du terrorisme

15. Face à l'ampleur des actes terroristes, les états ont collaboré dans le cadre de différentes conventions de lutte contre le terrorisme. Le Conseil de sécurité des Nations unies et le Conseil de l'Europe ont élaboré différentes conventions. De nombreuses dispositions ont ainsi été adoptées, tant au niveau international (A) qu'au niveau européen pour lutter contre le financement du terrorisme (B).

A) Les instruments internationaux de lutte contre le financement du terrorisme

16. Dans un premier temps, les états ont défini, organisé, les poursuites et la répression du terrorisme devant une juridiction internationale par la Convention adoptée à Genève le 16 novembre 1937. Cette convention prévoyait la création d'une cour pénale internationale. Dans un deuxième temps, un projet de convention pour la prévention et la répression de certains actes de terrorisme international a été élaboré en 1972. A la suite de l'échec de ces conventions, la lutte contre le terrorisme a été effectuée par des conventions sectorielles. Il en est ainsi des conventions de Tokyo, relative aux infractions et à certains actes survenus à bord des aéronefs du 14 septembre 1963, de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs du 16 décembre 1970 de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile du 23 septembre 1971, adoptées sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). À la suite des Jeux olympiques de Munich en 1972, les Nations Unies ont procédé à l'adoption de nouvelles conventions¹¹.

¹¹ Il ne s'agit pas de conventions spécifiques concernant le financement du terrorisme mais portant sur les actes terroristes d'une façon plus générale. La convention sur la prévention et la répression des infractions commises contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (14 déc. 1973), la convention internationale contre la prise d'otages (New York, 17 déc. 1979), la convention sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 3 mars 1980), le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (Montréal, 24 févr. 1988), la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988), le Protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988), la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles

17. Depuis le début des années 1990, l'organisation internationale la plus active dans la lutte contre le terrorisme est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui a adopté différentes résolutions. Le Conseil de sécurité à commencer à se préoccuper des questions de terrorisme au début des années 1990, son action consistait alors « *essentiellement en l'adoption de sanctions contre les Etats soupçonnés d'avoir des liens avec certains actes terroristes* ». Par sa résolution 1196 adoptée le 16 septembre 1998, le Conseil amotivé chaque Etat membre de l'ONU à adopter cette résolution afin de s'acquitter de l'obligation de respecter les embargos imposés par le Conseil. Il est prévu que les Etats érigent en une infraction pénale la violation des obligations prévues. Le mouvement de lutte contre le terrorisme du Conseil s'est renforcé à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Les résolutions 1269 de 1999 exhortaient ainsi tous les Etats membres à collaborer pour prévenir et réprimer tous les actes de terrorismes.

18. La convention spécifique réprimant le financement du terrorisme n'a été adoptée que le 19 décembre 1999 par l'assemblée Générale des Nations. Cette convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est entrée en vigueur le 10 avril 2002. Au terme de l'article 2-1, constitue une infraction, le fait de « *fournir ou réunir des fonds, directement ou indirectement, illicitement et délibérément* » par quelque moyen que ce soit, dans le but de les utiliser, tout ou en partie, en vue de commettre l'un des actes désignés par le 2-1-a et 2-1-b de la présente Convention. L'article 2-1-b de la Convention définit le terrorisme comme tout acte « *destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas aux hostilités dans une situation de conflit armé lorsque, par sa nature ou son contexte cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ». Par ailleurs, le Conseil de sécurité a créé un nouvel organe subsidiaire, appelé le Comité du contre-terrorisme, constituant la clef de voûte du système international. Ce comité a été institué le 28 septembre 2001 à la suite des attentats du 11 septembre 2001 par la résolution 1373.

19. La dimension internationale du terrorisme impose que les moyens de lutte et les sanctions soient de nature supranationale. Le Conseil de sécurité dispose de la compétence d'imposer des sanctions internationales obligatoires pour les Etats membres de l'Organisation des Nations unies en cas de « *menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression* ». Les articles 1 et 2 de la Charte déterminent et définissent les buts ainsi que les principes des Nations unies. En vertu de l'article 24 de la Charte, le Conseil de sécurité « *agit conformément aux buts et principes des Nations unies* ». En application de l'article 41 de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité peut décider « *quelle mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et peut inviter les membres des Nations unies à appliquer ces mesures* ». Elle complète ces dispositions par la résolution 1267 en mettant en place un mécanisme de sanctions par le gel des avoirs, interdiction de voyager et l'embargo sur les armes pour contrer les actions des organisations

aux fins de détection (Montréal, 1^{er} mars 1991), la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 déc. 1997), la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 déc. 1999), la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (New York, 13 avr. 2005), l'amendement à la convention pour la protection physique des matières nucléaires (8 juill. 2005), le Protocole relatif à la convention pour la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Londres, 14 oct. 2005), le Protocole relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Londres, 14 oct. 2005).

telles qu'Al-Qaïda, Taliban ou toutes les personnes et entités associées à Oussama Ben Laden¹².

B) Les instruments européens de lutte contre le financement du terrorisme

20. La lutte contre le financement du terrorisme est effectuée dans un premier temps par des conventions générales contre le terrorisme. Il en est ainsi de la convention européenne pour la répression du terrorisme adoptée par le Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977 à Strasbourg. Le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision-cadre le 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹³. Tout comme le législateur français, le législateur européen rejette le modèle de l'incrimination unique et cède au pragmatisme. Au niveau européen, comme en droit français, deux principaux modèles d'incrimination sont retenus. Selon l'article 1 de la décision-cadre du 13 juin 2002, les actes de terrorisme sont déterminés par référence à une série d'infractions de droit commun qui prennent une coloration terroriste par le recours à une définition des moyens employés et du but poursuivi par les agissements. Au terme de l'article 2, au-delà des infractions de droit commun, est créée une incrimination autonome d'appartenance ou de direction d'un groupe terroriste. La décision-cadre est un instrument qui engage les États quant au résultat à atteindre.

21. Dans ce domaine aussi, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, ouverte à la signature le 8 novembre 1990 et entrée en vigueur le 1er septembre 1993. Elle connaît un succès indéniable puisqu'elle lie actuellement tous les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que l'Australie. La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie, à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme adoptée en 2005 a permis de compléter la convention de 1990. Dans cette dernière convention toute définition du terrorisme a été écartée. Cependant, la nécessité de délimiter le champ d'application a conduit à définir à l'article 2 le terrorisme comme *“tout acte grave de violence qui n'est pas visé par l'article 1er, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes”*, et *“tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1er, lorsqu'il a créé un danger collectif pour des personnes”*. L'article 1^{er} de la convention, amendé par le Protocole du 15 mai 2003, visé dans la définition renvoie aux conventions internationales en vigueur au jour de son adoption. L'article 2 permet aux États parties d'exclure la qualification politique.

22. Les textes nationaux et internationaux mis en place pour contrer le terrorisme par le contrôle des flux financiers, présentent des aspects communs dans la définition du terrorisme et, dans les actes qualifiés de terroriste. L'objectif est d'attribuer le rôle essentiel à la répression des flux financiers destinés à servir les mouvements terroristes. Le financement du terrorisme est un acte tout aussi grave qu'un quelconque acte matériel, portant directement atteinte à la vie, aux biens, et aux intérêts des citoyens de différents états. L'objectif des mouvements terroristes est de créer un climat d'insécurité, de crainte, d'ébranler les valeurs de la république et de démontrer un pouvoir militaire, politique, social et économique, tout aussi puissant que les états. Les derniers attentats ayant eu lieu en France et dans d'autres pays révèlent la recherche d'une reconnaissance des groupes terroristes et démontrent que le combat nécessite une surveillance plus accrue. En dépit des mesures légales instaurées au

¹²D. Hotte, D. Morlet, St. Sauteret, V. Soullignac, *Les sanctions financières internationales*, Ph. Baumard dir., éd. RB., 2012, p. 30.

¹³JOCE, 22 juin 2002, décision-cadre modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 nov. 2008 (JOUE, 9 déc. 2008).

niveau international et la collaboration policière ainsi que juridique, les attaques démontrent l'impuissance de nombreux états pour anticiper et empêcher les attaques terroristes.