



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 17 juillet 2008 (22.07)
(OR. en)**

**11778/1/08
REV 1**

**JAI 380
ECOFIN 299
EF 44
RELEX 518
COTER 44**

NOTE

| | |
|--------|--|
| du: | Coordinateur de la lutte contre le terrorisme |
| au: | Coreper/Conseil |
| Objet: | Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme |

Introduction

L'actuelle stratégie de lutte contre le financement du terrorisme, élaborée par le Conseil sur la base de propositions formulées conjointement par le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission, a été adoptée par le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004¹ et englobe les trois piliers de l'UE. Dans son dernier rapport relatif à la mise en œuvre de cette stratégie², le coordinateur de la lutte contre le terrorisme a indiqué que presque toutes les mesures mentionnées dans l'actuelle stratégie avaient été mises en œuvre; celles qui n'ont pas encore été mises en œuvre ou qui sont en cours de mise en œuvre sont mentionnées dans le dernier chapitre dudit rapport.

¹ doc. 16089/04.

² doc. 11948/2/07.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit au déploiement d'efforts considérables pour renforcer les capacités de lutte contre le financement du terrorisme au sein de l'UE, à l'adoption de divers instruments juridiques et au lancement d'actions au niveau de l'UE. Ces efforts se sont toutefois relâchés au cours des deux dernières années où l'on a pu assister à un ralentissement de la recherche de nouveaux moyens de lutter contre le financement du terrorisme.

Il convient pourtant de maintenir les efforts pour prévenir le financement du terrorisme et contrôler l'utilisation que font les terroristes présumés de leurs propres ressources financières. La législation communautaire est désormais en place, mais il faut de plus en plus souvent envisager des actions non législatives plus larges, comme des mesures de transparence, afin de doter les États membres des instruments nécessaires pour prévenir et combattre le financement des activités terroristes. De concert avec les États membres, il convient de poursuivre et d'intensifier les efforts engagés afin d'améliorer les moyens de geler et de confisquer les biens des terroristes et les fonds provenant des activités criminelles, d'établir des normes communes minimales en matière de formation des enquêteurs financiers et d'encourager une coopération efficace entre les cellules de renseignement financier au niveau européen et avec les pays tiers.

Au fur et à mesure que les contrôles se resserrent en Europe, les individus préparant des actes terroristes ou appartenant à des groupes terroristes chercheront à utiliser des canaux (nouveaux) où la réglementation ou les contrôles sont les plus faibles. Les menaces en matière de financement du terrorisme sont en constante évolution et varient considérablement en fonction des acteurs, des entités territoriales, des produits, des modes d'acheminement mais aussi avec le temps. La réponse au financement du terrorisme doit donc être aussi souple que les terroristes eux-mêmes. Aussi l'UE devra-t-elle accorder davantage d'attention à la dimension internationale de la lutte contre le financement du terrorisme.

Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme n'ayant pas les mêmes fins criminelles, les mesures appliquées avec succès pour déceler et prévenir le blanchiment de capitaux pourraient être moins efficaces pour prévenir le financement du terrorisme, à moins qu'elles ne soient complétées par des informations supplémentaires. Il y a lieu de prendre en compte l'importance du retour d'informations et des données relatives au financement du terrorisme communiquées par les services de renseignement et de sécurité. Les cellules de renseignement financier (CRF), les services répressifs, les services de renseignement et de sécurité et des organisations telles qu'Europol et Eurojust peuvent jouer un rôle important à cet égard.

Le coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme, en étroite coopération avec la présidence et la Commission, invite le Conseil à adopter une stratégie révisée qui tienne compte des travaux réalisés par le Groupe d'action financière (GAFI).

Aperçu de la législation communautaire applicable au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

Durant la période de mise en œuvre de l'actuelle stratégie, divers instruments juridiques ont été adoptés pour transposer dans la législation communautaire les quarante recommandations ainsi que les neuf recommandations spéciales révisées du Groupe d'action financière (GAFI) relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Le GAFI s'efforce sans cesse d'améliorer ses recommandations et s'emploie à dégager une communauté de vues sur la manière de les mettre en œuvre. La mise en œuvre de ces recommandations par tous les membres du GAFI et par les membres d'organismes régionaux comparables au GAFI est évaluée périodiquement. De ce point de vue, il est important que les États membres adoptent une approche commune en la matière. Des progrès importants ont d'ailleurs été accomplis dans l'élaboration d'une approche communautaire, dont les principaux éléments sont les suivants:

1. Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (troisième directive concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme). Cette directive couvre la plupart des quarante recommandations et quelques-unes des neuf recommandations spéciales du GAFI.
2. Règlement (CE) n° 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds. Ce règlement met en œuvre la recommandation spéciale VII du GAFI relative aux virements électroniques.
3. Règlement (CE) n° 1889/2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté. Ce règlement met en œuvre la recommandation spéciale IX du GAFI sur les passeurs de fonds.
4. Directive 2007/64/CE concernant les services de paiement dans le marché intérieur (directive sur les services de paiement). En combinaison avec la troisième directive concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux, elle met en œuvre la recommandation spéciale VI du GAFI sur la remise de fonds alternative.
5. Règlement (CE) n° 2580/2001 relatif au gel des fonds des terroristes présumés qui, avec le règlement (CE) n° 881/2002 mettant en œuvre les sanctions des Nations unies à l'encontre d'Al-Qaida et des Taliban, met en œuvre une partie de la recommandation spéciale III relative au gel des biens des terroristes.

Bien qu'ils ne portent pas directement sur le financement du terrorisme, les instruments juridiques indiqués ci-après présentent également un intérêt pour les activités de prévention et de répression dans ce domaine:

6. Protocole de 2001 à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale de 2000.
7. Décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

8. La décision du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes.
9. La décision du Conseil du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations.

Les rapports de la Commission sur la mise en œuvre de ces instruments législatifs devraient être exploités aux fins des activités futures, en vue notamment de renforcer la coopération opérationnelle au sein des États membres et entre eux.

La voie à suivre

1. Suivi de la mise en œuvre

La lutte contre le financement du terrorisme a pour objectif la prévention des attentats et la poursuite en justice de ceux qui projettent ou commettent de tels actes. En empêchant les terroristes d'utiliser les moyens et ressources dont ils disposent pour mettre leurs projets à exécution, l'UE protège ses citoyens de la manière la plus efficace possible. Les instruments financiers, employés de manière proactive, sont extrêmement utiles pour détecter les réseaux terroristes et pour étoffer le renseignement en matière de lutte contre le terrorisme. L'adoption de la législation susmentionnée et des règlements concernant le gel des avoirs est une première étape dans cette direction¹. La deuxième étape consiste pour les États membres à mettre en œuvre cette législation de manière harmonisée, en particulier au niveau des praticiens. Le suivi étant une tâche importante, les rapports semestriels du coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme feront état des progrès accomplis. Des enceintes informelles et/ou formelles pourraient être établies et/ou renforcées en vue d'échanger les meilleures pratiques et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des divers instruments juridiques de l'UE. Il conviendra le cas échéant d'envisager des propositions pour ajuster la législation en vigueur.

¹ Règlements (CE) n° 2580/2002 et 881/2002 du Conseil.

Outre les instruments communautaires, il convient d'être attentif à la mise en œuvre d'autres instruments internationaux pertinents, tels que la convention internationale des Nations unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et la 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 et celle sur la prévention du terrorisme. Les expériences acquises et les obstacles rencontrés au niveau mondial pourraient contribuer à résoudre des problèmes similaires au niveau de l'UE. Les États membres n'ayant pas encore ratifié ces conventions internationales importantes sont invités à le faire le plus rapidement possible.

2. Évaluation de la menace

Il importe par ailleurs que l'UE analyse et anticipe les nouvelles tendances et méthodes pouvant nécessiter de nouveaux instruments juridiques ou le lancement d'actions communes. À cet égard l'analyse régulière par le SitCen et EUROPOL des menaces et tendances internationales au sein de l'UE et au niveau international revêt une importance capitale. Il convient de mieux connaître l'évolution des menaces et des tendances et d'adapter en conséquence les efforts déployés par l'UE. La mise en place d'actions prioritaires doit s'appuyer sur la future évaluation par Europol de la menace que constitue le financement du terrorisme ainsi que sur les évaluations similaires effectuées par le SitCen.

3. Nouvelles évolutions

3.1. Systèmes alternatifs de remise de fonds

Les systèmes alternatifs de remise de fonds constituent un sujet important qu'il convient de traiter dans le cadre de la prévention et de la répression du financement du terrorisme. Les systèmes alternatifs de remise de fonds sont des services opérant traditionnellement en marge du secteur financier conventionnel, qui permettent la transmission de valeurs ou de fonds d'un point géographique à un autre. La recommandation spéciale VI du GAFI et sa note interprétative expliquent en détail les conditions de mise en œuvre. Ces systèmes présentent souvent des liens étroits avec une zone géographique spécifique et sont ainsi désignés par une terminologie particulière. *Hawala*, *hundi* et le *black market peso exchange* en sont des exemples.

Bien que leur but soit parfaitement légitime, ces systèmes peuvent également donner la possibilité à des organisations criminelles ou terroristes de transférer des fonds virtuellement sans laisser de trace. Ces systèmes permettent aux travailleurs immigrés d'envoyer de l'argent à leur famille dans leur pays d'origine. Il convient par conséquent de trouver un équilibre entre la préservation d'une utilisation légitime de ces systèmes et la lutte contre une utilisation abusive destinée à financer des activités terroristes.

Avec l'adoption, en novembre 2007, de la directive relative aux services de paiement, une recommandation spéciale importante du GAFI (RS VI) - **remise de fonds alternative** - a été transposée dans son intégralité au niveau de l'UE. Elle instaure des mesures préventives telles que l'autorisation d'exercer et l'enregistrement, les exigences relatives à l'identification des clients, à la conservation des documents, au signalement des opérations suspectes et aux sanctions.

La directive doit être mise en œuvre par les États membres avant le 1^{er} novembre 2009, et afin d'empêcher les financiers du terrorisme de faire un usage abusif des services de remise de fond, il est essentiel qu'elle le soit de manière uniforme. La mise en œuvre de ces dispositions devrait en principe faciliter le passage progressif de ces services de l'économie non officielle au secteur officiel. Il pourrait être utile d'étudier la nécessité et la possibilité d'élaborer des orientations pratiques pour la mise en œuvre de cette directive par les États membres de l'UE.

3.2. Nouveaux moyens de paiement

De nouveaux **moyens de paiement** (cartes prépayées, systèmes de paiement par Internet, paiements mobiles, mécanismes basés sur l'échange de métaux précieux numériques) font leur apparition partout dans le monde. Le GAFI a notamment évalué leur vulnérabilité en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. D'après cette analyse, les actuelles recommandations et recommandations spéciales du GAFI contiennent pour l'instant les éléments d'orientation appropriés pour y faire face.

En outre, les sommes dépensées en 2006 en biens et services dans les **communautés virtuelles numériques** (par exemple secondlife.com) sont estimées à plus d'un milliard de dollars. Étant donné que ces communautés virtuelles fournissent un degré d'anonymat supplémentaire, et que des profits peuvent être transférés dans le monde réel, par exemple au moyen de transferts de fonds électroniques, une utilisation abusive de ces sites Internet pourrait entraîner des risques en matière de financement du terrorisme.

Vu la vitesse de l'évolution technique des nouveaux moyens de paiement, il pourrait être utile de vérifier si l'analyse réalisée par le GAFI dans son exercice de typologie d'octobre 2006 est encore valable ou si l'utilisation abusive de nouveaux moyens de paiement est susceptible d'augmenter les risques de financement du terrorisme et de blanchiment de capitaux. Dans ce dernier cas, la Commission pourrait envisager le lancement d'une nouvelle évaluation parmi les États membres de l'UE.

3.3. Évolution dans les enceintes internationales

Les enceintes internationales, en particulier le GAFI, concentrent actuellement leur attention sur le **blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales**.

Jusqu'à présent, aucune nouvelle norme ou recommandation n'a été adoptée à ce sujet qui, dans le cadre de l'examen du financement du terrorisme, a parfois son importance. Le GAFI a adopté en juin dernier à Londres un document sur les meilleures pratiques en matière de blanchiment de capitaux par le biais de transactions commerciales. L'une des principales questions à cet égard concerne la communication de données commerciales entre les autorités douanières et les cellules de renseignement financier, en premier lieu au niveau national, mais également entre les États membres, afin de détecter d'éventuelles anomalies liées à des activités de blanchiment de capitaux.

4. Renforcer les mesures existantes

Pour lutter contre le terrorisme, il est essentiel de neutraliser et de démanteler les réseaux de financement et d'en décourager l'établissement. Les attentats perpétrés récemment ont démontré qu'ils pouvaient être orchestrés à peu de frais et sans éveiller les soupçons. Les coûts directs des attentats ne représentent cependant qu'une fraction des besoins financiers des organisations terroristes. Stopper les flux financiers destinés aux organisations terroristes permet de limiter les ressources disponibles pour la propagande, le recrutement et la facilitation. Les terroristes utilisent des méthodes tant légales qu'illégales pour financer leurs activités organisationnelles et opérationnelles. Afin d'empêcher les terroristes de réunir, de déplacer et d'utiliser des fonds, les autorités judiciaires doivent adopter certaines mesures. Celles-ci comprennent la mise en œuvre de sanctions financières ciblées (gel des avoirs), la protection des secteurs vulnérables, notamment le secteur caritatif et les entreprises de services financiers, et l'incitation à signaler efficacement les transactions suspectes.

Il est de la plus grande importance de protéger **le secteur associatif** contre toute malversation éventuelle en veillant, notamment, à ce que des mesures appropriées soient prises en matière de transparence et de responsabilisation, ainsi que l'ont souligné le GAFI et d'autres organismes internationaux. Les organisations à but non lucratif ayant souvent une dimension internationale, il est nécessaire de trouver des solutions internationales, notamment au niveau de l'UE, en complément des mesures nationales.

En dehors des "cinq principes" adoptés par le Conseil de décembre 2005¹, peu de progrès ont été réalisés dans la mise au point au niveau de l'UE de mesures contre l'utilisation abusive du secteur non lucratif par les financiers du terrorisme. A la suite de la communication de la Commission de novembre 2005 (COM(2005) 620) sur cette question, la Commission a lancé deux études au niveau de l'UE afin de mieux comprendre les menaces et les réponses politiques possibles concernant: 1) la nature et l'étendue de l'utilisation abusive des organisations sans but lucratif à des fins financières criminelles, y compris le financement du terrorisme, et 2) les initiatives récentes en matière d'autorégulation et de régulation publique concernant la transparence des organisations sans but lucratif. Les résultats de ces études pourraient encourager les États membres à continuer d'étudier, avec l'aide de la Commission, les possibilités d'adopter une approche commune de l'UE en vue de réduire la vulnérabilité des organisations sans but lucratif à l'infiltration criminelle.

4.2. Sanctions ciblées

Les **sanctions (financières) ciblées (gel des avoirs)**, conformément aux résolutions 1267 (1999), 1373 (2001) du CSNU et à celles qui leur ont succédé, sont également un instrument important de lutte contre le financement du terrorisme. Elles ont réduit les possibilités qu'ont les terroristes et les organisations terroristes d'utiliser le secteur financier à des fins illégales; certaines organisations ont aussi plus de difficultés à lever et à transférer des fonds. Il est envisageable de soumettre certaines organisations particulières à un contrôle global et préventif de leurs opérations financières, conformément à la réglementation en vigueur, à condition toutefois que suffisamment d'informations aient été réunies pour le justifier.

Le Conseil a continué de travailler à l'amélioration de ses procédures d'inscription de personnes et d'entités sur les listes et de leur radiation en application du règlement (CE) n° 2580/2001 et de la position commune 2001/931/PESC. La nécessité de respecter les droits fondamentaux suppose notamment qu'une attention suffisante soit accordée à la protection et au respect du droit des personnes appelées à figurer dans une liste de bénéficier des garanties prévues par la loi. Les procédures relatives à l'inscription de personnes ou d'entités sur les listes ou à leur radiation ont été améliorées conformément aux arrêts du Tribunal de première instance.

¹ doc. 14694/05.

5. Questions horizontales importantes

Comme indiqué précédemment, l'adoption de mesures visant à empêcher les terroristes d'avoir accès à des ressources financières constitue l'une des pierres angulaires de la lutte de l'UE contre le terrorisme. Cela a été réaffirmé dans diverses conclusions du Conseil et instruments (juridiques), qui insistent sur le fait que l'UE ne cherche pas seulement à empêcher les terroristes d'avoir accès à des fonds, mais qu'il entend faire la meilleure utilisation possible du renseignement financier dans tous les domaines de la lutte contre le terrorisme.

5.1. Échange d'informations et coopération entre les autorités nationales

Le Conseil européen a invité sans relâche les États membres à accroître la coopération entre les autorités nationales compétentes, les cellules de renseignement financier et les institutions financières privées, afin de favoriser un meilleur échange d'informations sur le financement du terrorisme. La communication susmentionnée de la Commission a fourni une première évaluation qui permet de recenser les meilleures pratiques dans les structures nationales de coordination en vue de lutter contre le financement du terrorisme.

Or, pour que l'échange d'informations entre les autorités compétentes de l'UE soit efficace, il faut une coordination globale et efficace au niveau national afin de recenser, de recouper et d'analyser les informations utiles et de produire du renseignement de qualité élevée en matière criminelle.

Il demeure capital d'améliorer les mécanismes d'échange d'informations et de retour d'informations (également entre services de renseignement, services répressifs et institutions financières) aux niveaux national, européen et international, pour que les enquêtes financières soient ciblées et efficaces. Il convient de supprimer les entraves juridiques sans mettre en péril les principes de protection des données à caractère personnel.

L'échange d'informations avec et entre les CRF nationaux et d'autres organes compétents, notamment à travers le système CRF.NET, devrait être amélioré et renforcé sans cesse, afin que les établissements financiers reçoivent davantage d'informations en retour sur les cibles appropriées dont les opérations suspectes ou inhabituelles liées au financement du terrorisme doivent être signalées. Au niveau national, il convient de mettre au point des mesures appropriées voire des dispositions législatives afin de permettre l'échange d'informations classifiées et/ou sensibles. Il est également essentiel de permettre aux CRF et autres autorités répressives d'avoir accès aux données pertinentes des établissements financiers. Il convient en outre de supprimer d'éventuels obstacles à l'échange d'informations au niveau international.

Le rapport de la Commission (COM(2007) 827) sur la mise en œuvre de la *décision 2000/642/JAI du Conseil d'octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres* indique que les exigences légales ont été pour l'essentiel mises en œuvre par les États membres, mais qu'il convient de renforcer la coopération opérationnelle, et notamment d'assurer un large échange d'informations portant sur tous les éléments nécessaires en matière financière et répressive.

Le forum (informel) des CRF, établi par la Commission pour appuyer la mise en œuvre opérationnelle de la 3^{ème} directive concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, pourrait contribuer à améliorer la coopération opérationnelle. Il convient d'étudier d'autres moyens de faciliter l'échange d'informations, indépendamment de la nature du CRF national. L'instauration de lignes directrices au niveau de l'UE pour faciliter l'échange d'informations au niveau de l'UE est une option qui mérite d'être approfondie. En outre, le CRF.NET, en tant qu'instrument technique, devrait être utilisé par l'ensemble des vingt-sept CRF de l'UE afin d'échanger des informations aux fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La mise en œuvre de la recommandation spéciale IX relative **aux passeurs de fonds** pourrait également être améliorée par l'application efficace du règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide, en vigueur dans les États membres depuis le 15 juin 2007. Les États membres doivent veiller à assurer un échange d'informations efficace au niveau national, entre les autorités douanières, les CRF et les autorités répressives, de même que, au niveau de l'UE, entre les services douaniers nationaux et les CRF. A cet égard, les États membres devraient tirer pleinement parti des canaux existant au niveau de l'UE pour l'échange d'informations.

Le rôle du secteur financier dans la lutte contre le financement du terrorisme est essentiel, et les informations sur les opérations suspectes ou inhabituelles doivent pouvoir être échangées sans aucune limitation inutile entre les différents partenaires concernés, tant au niveau national qu'international. L'échange d'informations et le retour d'informations sont des éléments importants pour l'efficacité du système de lutte contre ce phénomène. Par conséquent, il y a lieu d'améliorer la coopération avec le secteur privé dans les domaines concernant le financement du terrorisme, en particulier la mise en œuvre concrète des instruments de l'UE (coûts-bénéfices, retour d'informations).

5.2. Renseignement financier et enquêtes financières

Les informations financières, à elles seules, ne suffisent pas pour combattre efficacement le terrorisme. Cependant, lorsqu'elles sont mises en relation avec le **renseignement en matière de lutte contre le terrorisme**, ces informations peuvent contribuer à repérer les activités terroristes et à y mettre un terme. Les informations financières figurent désormais parmi les outils d'enquête et de renseignement les plus efficaces. Il conviendrait d'attribuer une grande importance à la collecte et au partage des informations financières. Par conséquent, les États membres de l'UE pourraient être encouragés à faire des enquêtes financières une composante essentielle de toutes les enquêtes en matière de terrorisme. Il convient pour cela de prévoir les actes législatifs et de disposer de l'expertise et des fonds qui permettront de favoriser le recours aux enquêtes financières en tant que technique répressive.

Les États membres ont engagé, avec la coopération de la Commission et d'Europol un projet destiné à contribuer à atteindre cet objectif par l'élaboration de normes communes minimales pour la formation des enquêteurs financiers. Les enquêtes financières jouent un rôle crucial pour que les services répressifs disposent des connaissances, du savoir-faire et des compétences analytiques voulus pour remonter jusqu'à l'origine de l'argent et des autres actifs provenant d'activités criminelles et l'analyser. Elles présentent également l'avantage de faciliter la confiscation des produits de la criminalité. La coopération transfrontière entre les forces nationales de police dans la lutte contre le financement du terrorisme doit encore être améliorée; un recours plus fréquent et plus précoce au services d'Europol pourrait y contribuer. De même, un recours plus fréquent aux compétences analytiques d'Europol et d'Eurojust favorisera une mise en œuvre efficace de la *décision du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (2005/671/JAI)*.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les services judiciaires et en particulier le parquet et/ou Eurojust soient associés à l'élaboration future des normes minimales pour la formation en matière d'enquêtes financières. Les États membres, la Commission et Europol sont invités à accélérer l'élaboration de ces normes et à associer à long terme Eurojust à ce processus.

La mission analytique des CRF consistant à identifier les activités de financement du terrorisme peut être renforcée en mettant les informations financières en relation avec le renseignement en matière de terrorisme collecté par les services répressifs et de renseignement. En outre, les CRF jouent un rôle crucial en ce qui concerne la communication d'informations financières aux services de renseignement. Les informations financières fournies par les établissements financiers et les éléments de renseignement communiqués auxdits établissements contribuent de manière déterminante à l'efficacité de l'action menée contre le terrorisme à l'échelle mondiale. Il convient que les CRF, les services de renseignement et les services répressifs analysent systématiquement les mesures qui pourraient être prises, et pouvant notamment consister à interdire l'exécution des transactions qui leur paraissent suspectes, à requérir une qualification publique en tant qu'organisation terroriste aux fins du gel des avoirs, à engager des poursuites et autres mesures répressives ou à échanger des informations avec un pays tiers concerné.

Dans le cadre du volet "sécurité" du septième programme-cadre de recherche, la Commission pourrait soutenir la mise au point d'outils informatiques visant à faciliter et à améliorer la détection d'activités de financement du terrorisme par les CRF, les autres autorités publiques, les autorités répressives ou des acteurs privés (les banques par exemple), tout en favorisant l'échange d'informations et de bonnes pratiques.

5.3. Coopération avec le secteur privé

Afin que la lutte contre le financement du terrorisme porte ses fruits, il convient de renforcer encore l'efficacité de la coopération et de l'échange d'informations entre toutes les parties concernées du secteur public et du secteur privé, notamment par un meilleur partage du renseignement entre les diverses autorités publiques. La contribution des établissements financiers et autres entités déclarantes à la lutte contre le financement du terrorisme en sera sensiblement améliorée. Les institutions financières doivent être mieux informées de l'usage qui est fait des informations qu'elles communiquent sous la forme de déclarations de transactions suspectes. Il y a lieu de prendre conscience à cet égard de l'importance du retour d'informations.

Récemment, la Commission a mis en chantier une évaluation à l'échelle de l'UE des structures de retour d'informations des CRF, entre les entités déclarantes et les CRF, d'une part, et entre les autorités répressives et les CRF, d'autre part. Cette étude devrait permettre de poursuivre les travaux à cet égard en 2009.

Dans le domaine des sanctions, la Commission est en contact avec les organisations du secteur européen du crédit et propose une liste consolidée de sanctions financières ciblées¹ ainsi qu'un site web pour aider les institutions financières à les mettre en œuvre.

L'UE devrait maintenir l'objectif d'un partage des informations entre le secteur public et le secteur privé, et d'une meilleure mise en commun du renseignement entre les différentes autorités publiques; les États membres doivent prendre conscience des avantages d'une telle approche et des possibilités qu'elle offre pour intensifier la lutte contre le terrorisme et son financement.

6. Coopération internationale

La politique de l'UE en matière de lutte contre le financement du terrorisme est fondée en grande partie sur les travaux du Groupe d'action financière (GAFI), et notamment ses neuf recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme. Compte tenu de l'évolution du programme de travail du GAFI, l'UE devrait continuer à jouer un rôle actif au sein de ce groupe, afin de s'assurer que ses travaux continuent à répondre aux priorités de l'UE. Un degré élevé de coordination à l'échelle de l'UE demeure nécessaire pour les questions examinées par le GAFI.

¹ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm

L'Union a mis en œuvre presque toutes les recommandations et recommandations spéciales du GAFI. Cela a permis de renforcer l'efficacité des contrôles en Europe. Les terroristes chercheront à utiliser les canaux où la réglementation ou les contrôles sont les plus faibles. Aussi l'UE devra-t-elle continuer à accorder de l'attention à la dimension internationale de la lutte contre le financement du terrorisme. Il convient que l'Union insiste encore sur le respect universel des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, des recommandations du GAFI, des résolutions des Nations unies, ainsi que sur la mise en œuvre intégrale de la stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU et la ratification et la mise en œuvre des autres conventions internationales et régionales pertinentes. Par ailleurs, l'appui aux pays tiers qui cherchent à se doter des instruments juridiques et des capacités de mise en œuvre permettant de prévenir et de combattre le terrorisme et son financement, doit rester un élément essentiel de la politique de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Il y a lieu d'œuvrer pour qu'une attention accrue soit accordée à cette forme d'assistance.

Il faut en outre poursuivre le dialogue constructif avec les partenaires les plus importants, et plus particulièrement les États-Unis et le Conseil de coopération du Golfe. Le Conseil examine actuellement la forme que doit revêtir le dialogue UE-États-Unis sur la lutte contre le financement du terrorisme et les sanctions financières. Les États membres souhaiteraient un dialogue plus flexible mené en fonction des points inscrits à l'ordre du jour et selon une fréquence minimum d'une réunion par an. Le Conseil réfléchit également aux nouvelles questions qui pourraient être abordées avec les États-Unis dans ce cadre. Quoi qu'il en soit, il semblerait que le futur régime de sanctions des Nations unies en matière de terrorisme figurera parmi les principaux thèmes du dialogue UE-États-Unis sur la lutte contre le terrorisme.

7. Organisation des travaux au sein du Conseil

Plusieurs groupes de travail du Conseil se consacrent à la préparation des travaux du Conseil en matière de prévention et de répression du financement du terrorisme:

- Attachés financiers: transposition des recommandations du GAFI dans la législation de l'UE
- Conseillers RELEX: transposition des résolutions du CSNU et des sanctions autonomes de l'UE dans la législation de l'UE (y compris la formation spécialisée RELEX/Sanctions pour le suivi et l'évaluation des questions horizontales)
- Groupe "Terrorisme": aspects internes à l'UE
- COTER: aspects externes
- Groupe "Position commune 931": désignation des personnes et des entités impliquées dans des actes de terrorisme
- Groupe multidisciplinaire "Criminalité organisée": aspects liés à la répression.

Pour des raisons qui tiennent à la composition de ces groupes et à l'existence de groupes informels institués à d'autres fins (par exemple, le forum des CRF), plusieurs aspects de la lutte contre le financement du terrorisme pourraient être coordonnés d'une manière plus satisfaisante au sein des instances préparatoires du Conseil.

8. Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est invité à approuver les recommandations suivantes:

Recommandation 1 - surveillance

Il convient que les États membres veillent à la mise en œuvre effective des instruments juridiques de l'UE qui transposent les quarante-neuf recommandations du Groupe d'action financière. Les États membres devraient également garantir la mise en œuvre effective des instruments juridiques pertinents dans le domaine de la coopération en matière répressive. La Commission est invitée à poursuivre la surveillance de la mise en œuvre de la législation communautaire concernée par les États membres, y compris des instruments juridiques communautaires relatifs à la coopération en matière répressive. Sur la base des rapports de la Commission sur la mise en œuvre des instruments juridiques susvisés, notamment aux fins de renforcer la coopération opérationnelle, le Conseil devrait examiner les actions qui pourraient être menées ultérieurement. Il conviendra le cas échéant d'envisager des propositions pour ajuster la législation en vigueur.

Recommandation 2 - analyse de la menace

Il convient que l'UE continue d'analyser et d'anticiper les nouvelles tendances et méthodes dans le domaine du financement du terrorisme afin de prévoir éventuellement de nouveaux instruments législatifs, en tenant compte des travaux menés à bien ou entrepris par le GAFI dans le domaine de l'analyse des menaces dans le monde. L'analyse de la menace est un outil important à cet égard.

Le SitCen est invité à faire régulièrement rapport sur les menaces dans l'UE et dans le monde pour permettre au Conseil d'anticiper les nouvelles tendances et de réactualiser sa stratégie contre le financement du terrorisme, si nécessaire, d'ici mai 2009. Il faudrait examiner les modes actuels de financement du terrorisme dans les États membres.

Europol est invité à faire rapport au Conseil d'ici décembre 2008 sur les liens existant entre le financement du terrorisme et d'autres activités criminelles, qui ont été révélés par les enquêtes menées dans les États membres, afin que le Conseil puisse réactualiser sa stratégie contre le financement du terrorisme, si nécessaire, d'ici mai 2009.

Europol et le Sitcen sont encouragés à coopérer étroitement lorsqu'ils procéderont à leur analyse des menaces et ils sont invités, dans la mesure du possible, à présenter un rapport **conjoint**.

Recommandation 3 - nouvelles évolutions

Pour éviter que des personnes susceptibles de financer le terrorisme ne détournent les services de transferts d'argent ou de valeurs à leurs fins, il est indispensable d'assurer une mise en œuvre uniforme des dispositions pertinentes relatives aux systèmes alternatifs de transfert de fonds prévues par la directive concernant les services de paiement. La Commission est invitée à étudier s'il y a lieu et s'il est possible d'élaborer des orientations concrètes pour la mise en œuvre de cette directive par les États membres, faisant fond sur les dispositions spécifiques de ladite directive, la note interprétative du GAFI sur sa recommandation spéciale VI ainsi que le document du GAFI sur les meilleures pratiques en la matière. Les États membres sont invités à mettre en œuvre de manière appropriée la directive concernant les services de paiement, afin de renforcer le contrôle des prestataires de services de remise de fonds et d'empêcher l'utilisation desdits services par les financiers du terrorisme.

Compte tenu de l'évolution technique rapide des **nouvelles méthodes de paiement**, il pourrait être utile d'en anticiper l'incidence éventuelle sur leur vulnérabilité en termes de financement du terrorisme. La Commission et les États membres sont invités à examiner, avec les parties concernées, notamment les banques centrales et, dans la mesure du possible, en collaboration avec les prestataires de services de paiement, dans quelle mesure les nouvelles méthodes de paiement sont susceptibles d'être détournées aux fins du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux et quelles mesures spécifiques pourraient être prises le cas échéant pour limiter ce risque. Les résultats de l'étude des typologies menée par le GAFI en octobre 2006 pourraient servir de base à cet examen.

L'UE devrait suivre les évolutions au sein du GAFI en ce qui concerne les nouvelles méthodes de financement du terrorisme, telles que le blanchiment fondé sur les transactions commerciales, et la Commission et les États membres sont invités à faire rapport sur ces questions et à suggérer au Conseil les mesures à prendre si de nouvelles normes et/ou recommandations internationales étaient adoptées.

Recommandation 4 - renforcement des actions existantes

S'agissant du secteur non lucratif et de l'application de la recommandation spéciale VIII du GAFI, la Commission est invitée à présenter au début de 2009 les résultats de ses deux études sur les organisations sans but lucratif qui doivent servir de base à une éventuelle approche commune de l'UE destinée à rendre ces organisations moins vulnérables à une infiltration par les milieux criminels. À cet égard, la solution pourrait consister, notamment, à définir des orientations à l'échelle de l'UE pour les organisations sans but lucratif, à instaurer une coopération au niveau de l'UE pour prévenir les abus et enquêter sur ceux-ci, à établir des programmes de sensibilisation à l'intention des organisations sans but lucratif dans l'ensemble de l'Union et à mettre en place une plateforme réunissant les experts du secteur public et des organisations sans but lucratif des États membres, destinée à l'échange des meilleures pratiques.

Des sanctions (financières) ciblées, qui ont réduit les possibilités qu'ont les terroristes et les organisations terroristes d'utiliser le secteur financier à leurs fins et ont rendu les opérations de levée et de transferts de fonds plus difficiles. Pour que les mesures de gel des avoirs soient efficaces, il faut que chaque État membre continue à mener des enquêtes et à coopérer avec les pays tiers de manière à ce que les désignations soient fondées sur des informations suffisantes et conformes aux critères retenus pour le gel des avoirs. Le Conseil a amélioré les procédures de désignation conformément aux arrêts du Tribunal de première instance.

L'UE doit continuer à surveiller la mise en œuvre du gel des avoirs, afin d'en améliorer l'efficacité. Il y a lieu de poursuivre et d'améliorer le dialogue et la coopération avec les établissements financiers du secteur privé et les autres acteurs économiques concernés, au niveau de l'UE comme au niveau national.

Recommandation 5 - CRF et coopération entre CRF

Il convient d'intensifier les efforts visant à faciliter l'échange d'informations avec les CRF nationales et entre celles-ci et les autres instances compétentes. De la sorte, les CRF et les autres autorités compétentes seront en mesure de fournir aux établissements financiers davantage de retours d'informations sur les cibles qui doivent faire l'objet d'une déclaration de transaction suspecte ou inhabituelle. Le retour d'informations est indispensable au bon fonctionnement du système de lutte contre le financement du terrorisme. Par conséquent, les résultats de l'évaluation des structures de retour d'informations des CRF que la Commission a mise en chantier à l'échelle de l'UE devraient faire l'objet d'un examen approfondi par les experts des États membres, parmi lesquels doivent figurer des représentants des établissements financiers et des autres entités déclarantes, afin de recenser les meilleures pratiques. Il y a lieu d'étudier les moyens de permettre aux cellules de renseignement financier et aux autres autorités compétentes, y compris les services des douanes, de consulter les données pertinentes (données financières, données des services répressifs et renseignement), en veillant à prendre les mesures qui s'imposent pour la protection des données et d'autres intérêts vitaux, comme la sécurité nationale.

Chaque État membre devrait devenir membre à part entière du système CRF.NET d'ici la mi-2009.

Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la *décision du Conseil* de novembre 2000 *relative à la coopération entre les CRF* indique que la coopération opérationnelle doit être intensifiée, y compris en garantissant un large échange de toutes les informations requises en matière financière et répressive. La Commission est invitée à donner suite aux conclusions de ce rapport dans le cadre du forum (informel) des CRF et des autres instances concernées de l'UE. Il faut poursuivre l'examen des moyens de faciliter l'échange d'informations, à l'échelle nationale et internationale et indépendamment du mode de fonctionnement de telle ou telle CRF nationale. L'échange d'informations au niveau de l'UE pourrait être facilité par l'adoption de lignes directrices de l'UE.

Recommandation 6 - coopération avec le secteur privé

La Commission et les États membres sont invités à renforcer le dialogue et la coopération avec le secteur privé dans les domaines liés au financement du terrorisme et en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des instruments de l'UE.

À l'échelle nationale, les États membres pourraient envisager de créer un groupe de travail commun réunissant les experts du secteur financier, des pouvoirs publics, des services répressifs et des services de renseignement afin d'étudier les mesures à prendre pour renforcer l'efficacité de la coopération entre le secteur public et le secteur privé en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Les travaux de ce groupe pourraient porter, entre autres, sur de nouvelles méthodes pour signaler des risques en matière de financement du terrorisme, la formulation de demandes ciblées efficaces par les services répressifs, les limites à l'échange de renseignement.

Recommandation 7 - renseignement financier et enquêtes financières

Les informations financières, à elles seules, ne suffisent pas pour combattre efficacement le terrorisme. Cependant, lorsqu'elles sont mises en relation avec le **renseignement en matière de lutte contre le terrorisme**, ces informations peuvent contribuer à repérer les activités terroristes et à y mettre un terme. Il conviendrait d'attribuer une grande importance à la collecte et au partage du renseignement financier. Les États membres sont encouragés à faire des enquêtes financières et du partage du renseignement en matière de lutte contre le terrorisme des éléments prioritaires de leur action dans ce domaine.

Les États membres sont invités à faire des enquêtes financières une composante essentielle de toutes les enquêtes en matière de lutte contre le terrorisme. Les États membres, la Commission et Europol sont invités à accélérer l'élaboration de normes minimales de formation communes et à associer à long terme Eurojust à ce processus.

Recommandation 8 - coopération internationale

L'UE devrait continuer à œuvrer en faveur d'une adhésion universelle aux conventions internationales et aux résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations unies et de leur mise en œuvre intégrale. Cette question devrait être systématiquement soulevée dans le cadre du dialogue politique, quel qu'en soit le niveau, avec les pays qui n'ont pas encore ratifié ou pleinement mis en œuvre ces instruments. Le Conseil diffusera des messages clés sur le financement du terrorisme lors des dialogues politiques consacrés à ce thème, et notamment lors des réunions avec les pays prioritaires recensés par le Groupe "Terrorisme" (COTER) dans le cadre de la PESC.

Par ailleurs, l'appui aux pays tiers qui cherchent à se doter des instruments juridiques et des outils permettant de prévenir et de combattre le terrorisme et son financement doit rester un élément essentiel de la politique de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Il y a lieu de renforcer l'assistance technique destinée à améliorer les capacités de lutte contre le terrorisme dans les pays clés, et en particulier les pays prioritaires. Les États membres et la Commission sont invités à allouer davantage de ressources au renforcement des capacités de lutte contre le financement du terrorisme, en coopération avec les autres donateurs.

Les États membres sont encouragés à explorer les possibilités de financer, à l'aide de fonds communautaires, les projets menés avec les pays tiers concernés pour renforcer les capacités dans le secteur des organisations non lucratives et susceptibles de contribuer à empêcher que les œuvres de bienfaisance qui exercent leur activité à l'échelle internationale ne soient utilisées aux fins du financement du terrorisme.

L'UE devrait continuer à coopérer étroitement avec le Groupe d'action financière sur toutes les questions concernant les quarante recommandations du GAFI et, en particulier, les neuf recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, y compris en ce qui concerne les nouvelles évolutions. La Commission et les États membres devraient veiller à coordonner la position de l'UE au sein du GAFI sur toutes les questions relatives au financement du terrorisme. Étant donné que les États membres ne sont pas tous membres du GAFI, la coordination est extrêmement importante. Il pourrait être envisagé de mettre en place un mécanisme de coordination couvrant tous les aspects (juridiques, répressifs, financiers) des quarante recommandations et des neuf recommandations spéciales du GAFI, en tenant compte des mécanismes existants (tels que le Comité sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme).

L'UE devrait maintenir un dialogue constructif avec les partenaires les plus importants, et plus particulièrement les États-Unis et le Conseil de coopération du Golfe. Le Conseil est invité à formuler des propositions sur la forme que doit revêtir le dialogue UE-États-Unis sur la lutte contre le financement du terrorisme et les sanctions financières et à suggérer les questions qui devraient être abordées dans le cadre de ce dialogue.

Recommandation 9

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le Conseil devrait améliorer en temps voulu les travaux préparatoires et rationaliser ses structures de travail.

Recommandation 10

Le coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme devrait, en coopération avec la Commission, assurer le suivi de la stratégie réactualisée selon une approche interpilliers et en rendre compte tous les six mois au Coreper. Il devrait présenter son premier rapport au Coreper avant la fin de décembre 2008.

Ces rapports et recommandations reflèteront les résultats des débats des instances compétentes.
