COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.10.2004
COM(2004) 700 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Prévenir et combattre le financement du terrorisme

par des mesures visant à améliorer l'échange d'informations, la transparence et la traçabilité des transactions financières

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 4

2. LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME: PRÉSENTATION SUCCINCTE 4

3. FINANCEMENT DU TERRORISME ET ÉCHANGE ET ANALYSE DES INFORMATIONS 5

3.1. Échange d'informations entre les autorités compétentes 5

3.2. Échange d'informations entre les autorités compétentes et le secteur privé 7

3.3. Collaboration avec le secteur privé 7

4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET TRACABILITÉ DES TRANSACTIONS FINANCIÈRES 7

4.1. Investigation financière 7

4.2. Virements de fonds 8

4.3. Transactions échappant au système financier formel 8

4.4. Identification de la clientèle 9

5. FINANCEMENT DU TERRORISME ET TRANSPARENCE 9

5.1. Entités juridiques 9

5.2. Secteur non lucratif/caritatif 9

6. FINANCEMENT DU TERRORISME ET MESURES HORIZONTALES 10

6.1. Gel des avoirs 10

6.2. Une formation efficace et ciblée 11

6.3. Recherche en matière de sécurité 11

6.4. Action extérieure 12

7. CONCLUSIONS 12

ANNEXE I 13

ANNEXE II 16

ANNEXE III 21

1. Measures underway at EU level relevant to the fight against terrorist financing 21

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property 21

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders 21

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation 21

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive 21

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences 22

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers 22

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market ... 22

1. INTRODUCTION

Lors de sa réunion extraordinaire du 21 septembre 2001, le Conseil européen avait appelé le Conseil à prendre toutes les mesures requises pour lutter contre le financement du terrorisme. Après les attaques terroristes du 11 mars 2004 à Madrid, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la lutte contre le terrorisme[1], par laquelle l'Union et ses États membres s'engageaient «*à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes*», et qui énonçait à cette fin un certain nombre d'objectifs stratégiques, dont l'obligation imposée à l'Union et à ses membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour «*réduire l'accès des terroristes aux ressources financières et autres ressources économiques*». Le plan d'action révisé de l'UE contre le terrorisme[2] contient des propositions détaillées pour intensifier la lutte contre le financement du terrorisme.

La présente communication examine quelles autres mesures pourraient être utiles pour combattre le financement du terrorisme le plus efficacement possible. Sur cette base, l'annexe 1 donne une indication de ce que pourraient être ces nouvelles mesures, dont il faudra examiner la faisabilité et le rapport coût-avantage. L'annexe 2 récapitule les dispositions prises au niveau de l'Union depuis octobre 2001 en rapport avec le financement du terrorisme, tandis que l'annexe 3 dresse la liste des mesures en cours de discussion dans ce domaine.

2. LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME: PRÉSENTATION SUCCINCTE

Le financement du terrorisme couvre deux domaines distincts : le financement des attaques terroristes et celui des réseaux. Selon les estimations, les attentats de Madrid auraient coûté 8 000 euros seulement. Il semblerait également que les transactions destinées à financer les réseaux terroristes, par opposition à des attentats précis, représentent en général des sommes peu élevées. Étant donné par conséquent que les montants concernés peuvent être faibles et peu susceptibles d'attirer l'attention tandis qu'ils transitent dans le système financier, *la détection des opérations financières servant à financer le terrorisme est une tâche difficile.*

Cela ne signifie pas que les institutions financières ne doivent pas s'efforcer d'appliquer des techniques antiblanchiment à la détection des financements terroristes, mais incite à penser qu'il importe de mettre au point des méthodes supplémentaires, centrées sur les principaux risques identifiés par les services de sécurité, et de s'en servir pour perturber la logistique et l'activité des réseaux terroristes, en adoptant une approche qui aille au-delà du simple assèchement des flux financiers. Par-dessus tout, il faut faire en sorte que *les financiers du terrorisme opèrent dans un environnement hostile, dans lequel toutes les options présentent un risque élevé.*

La lutte contre le terrorisme et son financement[3] a fait des progrès sensibles au niveau de l'UE. Pour être efficaces, les dispositions prises doivent être dûment transposées et mises en

---

1 Bruxelles, 29 mars 2004, 7906/04.
2 10586/04 du 15 juin 2004.
3 Voir annexe 1.

œuvre dans les États membres. En même temps, un certain nombre de lacunes importantes demeurent[4].

La lutte contre le financement du terrorisme peut être considérée comme comportant trois volets principaux: *l'amélioration de la coopération en matière d'échange d'informations, le renforcement de la traçabilité des transactions financières et l'accroissement de la transparence des entités juridiques*. En agissant efficacement dans ces trois domaines, on avancera encore de manière significative dans la voie d'une désorganisation préventive de l'activité terroriste, d'une réduction des flux financiers destinés à ces groupes ainsi que d'une meilleure compréhension de leurs réseaux.

Il convient de trouver un juste équilibre entre les mesures de prévention/désorganisation du terrorisme, d'une part, et les libertés publiques, d'autre part. Par exemple, *il faut veiller à ce que la nationalité ou l'appartenance à une religion ne devienne un motif de suspicion.* Toute action préventive ou répressive doit reposer principalement sur des informations adéquates ou d'autres éléments objectifs donnant à penser qu'une personne est impliquée dans des activités terroristes.

Les questions touchant à la protection des données sont au coeur d'une grande partie du débat sur les moyens d'améliorer la lutte contre le financement du terrorisme. Toute dérogation aux directives communautaires sur la protection des données[5], aux fins de la prévention et de la détection des activités criminelles par exemple, doit être à la fois nécessaire, pertinente et prévue par la loi. *Pour renforcer la coopération entre les forces de l'ordre et la justice, tout en assurant une réelle protection des données, on envisage l'adoption d'un cadre juridique cohérent au niveau de l'Union, fondé sur des normes communes concernant le traitement des données à caractère personnel.* Une telle politique inclura des *clauses de sauvegarde appropriées* afin que le traitement des données personnelles par les services de renseignement, la police, les douanes et les autorités judiciaires respecte les *principes* de la protection des données énoncés dans l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux.

3. FINANCEMENT DU TERRORISME ET ÉCHANGE ET ANALYSE DES INFORMATIONS

3.1. Échange d'informations entre les autorités compétentes

L'échange d'informations entre les instances compétentes au plan national est aussi important qu'il peut l'être au niveau communautaire et international. Dans les deux cas, il importe de *mettre en place des structures de coopération et d'échange englobant les autorités fiscales, les organismes de surveillance financière, le ministère de la justice, les services de renseignement, les forces de l'ordre et les autorités responsables du gel administratif*[6]**.** De tels réseaux pourraient abriter les échanges structurés d'informations concernant les personnes qui font l'objet d'une enquête de la part de l'un des organes membres de la structure.

---

4 Par exemple, le rapport de la Commission de juin 2004 concernant le respect de la décision-cadre sur la lutte contre le terrorisme constate un certain nombre d'insuffisances dans les États membres (COM(2004)409).

5 Notamment la directive générale 95/46/CE sur la protection des données et la directive 2002/58/CE sur la vie privée et les communications électroniques.

6 Le FEC, qui est un réseau aux Pays-Bas reliant les services généraux de renseignement et de sécurité, les services du fisc et l'agence pour l'application de la loi fiscale et économique, est un bon exemple d'une telle collaboration.

La communication de juin 2004 sur le renforcement de l'accès à l'information des autorités responsables du maintien de l'ordre public et du respect de la loi a proposé des mesures visant à améliorer l'échange d'informations entre les différents acteurs[7]. Son but est de mettre en place *une action policière et judiciaire fondée sur le renseignement, dans le cadre de laquelle les autorités compétentes puissent utiliser les informations disponibles dans leur lutte contre le crime organisé et le terrorisme.*

La communication sur la lutte contre le terrorisme [8]contient pour sa part, en annexe, une proposition de *décision du Conseil permettant aux services concernés, y compris Europol et Eurojust, de disposer des informations les plus complètes et actualisées.* L'obligation d'échange de l'information s'appliquerait à toutes les infractions terroristes, y compris la participation aux activités d'un groupe terroriste sous forme d'un quelconque financement.

La mise en place du réseau CRF.NET, financée par les États membres et la Commission, vise à informatiser l'échange d'informations entre les cellules de renseignement financier. Conformément à la définition révisée des CRF adoptée lors de la réunion de juin 2004, le réseau CRF.NET sera appelé à jouer un rôle important dans le partage des informations sur le financement du terrorisme. *La Commission et les États membres doivent veiller à ce que le réseau CRF.NET continue de disposer d'un financement adéquat et des autres ressources dont il a besoin.*

Le projet «SUSTRANS» d'Europol porte sur la détection des liens entre les transactions financières et l'activité terroriste connexe. La réflexion doit se poursuivre concernant l'opportunité d'intégrer les déclarations de transactions suspectes destinées à SUSTRANS dans le système d'information d'Europol ou bien de créer une base de données distincte à cet effet. De nombreux États membres ne fournissent pas les données adéquates pour permettre au projet d'atteindre son potentiel[9]. En outre, le protocole à la convention Europol[10], qui étend la compétence de cet organisme à toutes les activités de blanchiment de capitaux, accroîtrait sensiblement l'efficacité de SUSTRANS, mais n'est pas encore entré en vigueur en raison de la lenteur du processus de ratification dans certains États membres[11]. Les États membres qui n'ont pas encore ratifié ce protocole devraient donc s'y employer d'urgence.

Le recours aux équipes communes d'enquête doit être davantage encouragé dans les enquêtes transfrontalières sur les financements terroristes. Cette formule se prête bien au travail avec des équipes de représentants de la force publique, de procureurs et de juges. Le partage de l'information *avec les procureurs en matière pénale* accroîtrait les chances qu'ont les poursuites d'aboutir.

---

7 Doc COM(2004)429 du 16.6.2004.

8 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 29 mars 2004 relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges d'informations, COM(2004)221.

9 En juillet 2004, la direction générale «Justice et affaires intérieures» de la Commission européenne a écrit à ceux des États membres ayant ratifié la convention Europol qui ne transmettent pas les données qui conviennent aux fins du projet SUSTRANS pour s'informer des raisons de cette situation ; une réponse était requise avant le 20 septembre 2004.

10 Acte du Conseil du 30 novembre 2000 établissant le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de la convention Europol (JO C 358 du 13/12/2000).

11 Parmi les anciens pays de l'UE 15, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni ont ratifié le protocole, tandis que tous les nouveaux États membres l'ont fait, à l'exception de l'Estonie.

3.2. Échange d'informations entre les autorités compétentes et le secteur privé

Les échanges de données en temps réel entre les services de maintien de l'ordre/de renseignement et le secteur privé en général (transactions financières, mais aussi achats de billets d'avion, locations de voitures) peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention et la répression du terrorisme et de son financement. De tels échanges permettraient de suivre en temps réel les transactions financières.

Le secteur financier ne possède pas les informations avec lesquelles les CRF (et d'autres) peuvent travailler lorsqu'elles analysent les transactions douteuses et les comportements financiers des personnes suspectes. L'absence d'accès direct à l'information limite la capacité des CRF de configurer les données provenant de nombreuses sources différentes. *Les discussions avec la communauté financière, les services de sécurité et les CRF devraient viser à déterminer où résident les problèmes et à trouver les moyens les plus efficaces et les moins coûteux de les résoudre*. Une solution pourrait être d'habiliter les CRF à *accéder librement aux bases de données spécialisées de la communauté financière.* Cela permettrait d'établir des liens entre les personnes, d'identifier les flux et de traquer les sources. Pour tenir compte des problèmes de protection de la vie privée, les institutions financières pourraient accorder cet accès sur la base d'un système de cryptage.

3.3. Collaboration avec le secteur privé

Afin que la communauté financière et les autres branches du secteur privé accordent un degré de priorité maximal à la lutte contre le terrorisme, *des contacts à haut niveau devraient être noués et entretenus entre les services de police spécialisés dans la lutte contre le terrorisme et les représentants du secteur privé. De même, les mécanismes de coopération, d'échange de données et d'information en retour entre les services de renseignement et les institutions financières doivent être davantage développés.*

4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET TRACABILITÉ DES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

4.1. Investigation financière

Les États membres doivent faire en sorte que les organismes chargés de faire appliquer la loi possèdent les ressources nécessaires pour se doter des capacités d'investigation leur permettant de suivre les pistes financières, en amont jusqu'aux sources de l'argent, et en aval vers les cellules terroristes. *L'investigation financière doit se voir accorder une priorité élevée dans les États membres et devenir pratique courante dans toutes les enquêtes des forces de l'ordre sur les personnes soupçonnées d'activité terroriste.*

Il convient de promouvoir la création ou la désignation d'organismes nationaux chargés de repérer, traquer, geler et confisquer les avoirs terroristes (et criminels en général) et pouvant regrouper des compétences policières, juridiques et fiscales. Ces organismes pourraient également servir de point de contact, à la fois pour la communauté financière en quête d'orientations concernant le gel des avoirs ou autres questions connexes, et pour les autorités compétentes des pays tiers en ce qui concerne la désignation d'individus ou de groupes. La

mise en place d'un réseau de coopération entre ces organismes devrait continuer d'être encouragée[12].

Le fait d'établir des liens appropriés entre les opérations de financement et la conduite d'activités ou d'attaques terroristes permettrait de transformer les données financières en renseignements pouvant servir de preuves. Les institutions financières communiquant par voie électronique, le travail en cours concernant la collecte de preuves électroniques revêt une importance capitale. Le projet «CTOSE»[13] financé au niveau européen, vise à fournir une définition commune des mesures qui seraient nécessaires pour pouvoir produire des preuves électroniques dans les procédures pénales. *La collecte de preuves électroniques doit être considérée comme hautement prioritaire.*

4.2. Virements de fonds

La Commission européenne adoptera à l'automne 2004 un projet de règlement sur les *renseignements concernant le donneur d'ordre qui accompagnent les virements de fonds*. Ce texte fixe des règles relatives aux renseignements sur le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, afin qu'une information de base soit immédiatement accessible aux autorités chargées de la lutte contre le terrorisme. *Cette proposition, qui améliorera la traçabilité des virements, devrait être mise en œuvre aussi tôt que possible par le secteur financier, ce qui plaide pour son adoption rapide au Conseil et au Parlement.*

4.3. Transactions échappant au système financier formel

Les systèmes informels de transfert de fonds tels que l'hawala constituent un moyen important de transférer de l'argent illégal. La Commission prépare actuellement un projet de directive sur un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur, qui vise à harmoniser la transposition de la RS VI dans la législation communautaire. Le régime envisagé prévoit l'enregistrement du donneur d'ordre par l'introduction d'une licence spéciale et tiendra compte du profil de risque des prestataires au moyen d'exigences prudentielles sur mesure.

L'une des méthodes favorites des groupes terroristes pour transférer des fonds consiste à confier les sommes en espèces ou sous forme d'instruments équivalents à des personnes qui franchissent ensuite la frontière. Il importe donc de mettre au point et de déployer la technologie qui permettra de détecter cette pratique. Il est également urgent qu'un instrument communautaire approprié soit adopté pour mettre fin à l'utilisation de passeurs de fonds. *La proposition de la Commission de règlement sur les mouvements d'espèces monétaires*[14]*, sur laquelle les négociations ont déjà trop tardé, doit être élevée au rang de priorité afin qu'une position commune puisse être adoptée au cours de la présidence néerlandaise.*

L'utilisation à grande échelle des paiements en espèces pour conclure des affaires, qui profite au financement du terrorisme, est un point faible resté largement ignoré. *La proposition de*

---

12 À l'heure actuelle, la Commission européenne finance deux projets dans ce domaine par l'intermédiaire de son programme AGIS pour 2004, à savoir le réseau CARIN et une évaluation, dans une perspective communautaire, de stratégies alternatives pluridisciplinaires prenant pour cible les revenus de l'activité criminelle.

13 http://www.ctose.org.

14 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention du blanchiment de capitaux par la coopération douanière (COM(2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

troisième directive sur le blanchiment de capitaux étend le volet préventif du système antiblanchiment aux règlements en espèces de biens dont la valeur dépasse 15 000 euros.

4.4. Identification de la clientèle

Les institutions financières sont d'ores et déjà tenues *d'identifier et de connaître leurs clients.* Ceci est essentiel pour aider les autorités de police dans leur lutte contre le financement du terrorisme. Il pourrait être intéressant de définir des *normes minimales communes pour les institutions financières de l'UE en ce qui concerne la vérification de l'identité des clients et l'enregistrement des données d'identification.*

On pourrait envisager l'établissement d'une base de données électronique regroupant des échantillons de documents d'identité UE (et autres) à l'intention des forces de police et du secteur privé, et incluant des exemples de documents falsifiés. Une comparaison des pièces présentées avec les documents de la base aiderait les autorités et les entreprises à détecter les faux éventuels.

5. FINANCEMENT DU TERRORISME ET TRANSPARENCE

5.1. Entités juridiques

L'absence de normes internationales concernant les principales structures utilisées dans les transactions financières mondiales, dont les sociétés commerciales internationales, les fiducies et les véhicules de financement offshore, crée un degré d'opacité financière très propice au financement du terrorisme. Pour contribuer au débat en cours à ce sujet, la Commission européenne compte lancer une analyse coût-bénéfice d'un large éventail de mesures destinées à accroître la transparence.

L'amélioration de la transparence des entités juridiques est essentielle pour contrer leur infiltration par les organisations terroristes et leurs sympathisants. La communication de la Commission du 29 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme a fait ressortir les avantages potentiels de l'introduction, dans la législation sur la formation et la gestion des entités juridiques, de *mécanismes de déchéance à l'égard des personnes physiques et morales condamnées pour des infractions liées au terrorisme ou à la criminalité organisée.* De même, un mécanisme efficace d'échange d'informations sur les condamnations dans l'UE aiderait à empêcher les groupes terroristes et ceux qui les financent d'infiltrer les activités légitimes.

5.2. Secteur non lucratif/caritatif

La transparence est une question fondamentale en ce qui concerne le secteur non lucratif/caritatif. Le nombre d'organisations de ce type et le montant de l'aide qu'elles dispensent ont considérablement augmenté ces dernières années. Bon nombre d'entre elles collectent des capitaux destinés à des zones de conflits. Une fois que les fonds parviennent dans ces zones, il devient beaucoup plus difficile de compter sur la coopération internationale pour identifier leur destination, surtout lorsqu'ils transitent dans ces territoires sous forme d'espèces.

La réflexion sur *une norme communautaire minimale en ce qui concerne la réglementation destinée à accroître la transparence du secteur* devrait être poursuivie[15]. Cette réglementation minimale pourrait être contraignante ou bien prendre la forme d'un code de conduite pour le secteur associatif. Les normes de transparence pourraient inclure la publication annuelle de comptes soumis à un audit indépendant, des règles de gouvernement d'entreprise et l'obligation d'établir une piste d'audit pour les paiements. Étant donné le grand nombre d'organisations non lucratives/caritatives basées hors de l'UE qui possèdent des bureaux dans un ou plusieurs États membres, il faudrait également que les mesures en matière de transparence aient un effet à l'extérieur de l'Union.

Dans la plupart des États membres, le secteur caritatif bénéficie d'un statut particulier sur le plan de l'impôt, qui fait que les autorités fiscales disposent d'informations détaillées sur les recettes et les dépenses de la majeure partie de ces organismes. *Le rôle des autorités fiscales dans le contexte de la recommandation spéciale VIII devrait être examiné plus avant.*

La Commission européenne *renforcera ses outils de collecte automatique des données, d'extraction de l'information et d'analyse pour qu'ils puissent s'appliquer au secteur caritatif.* Elle réalisera une étude de faisabilité, avec le concours d'Europol, pour dresser un état des lieux du secteur caritatif dans l'UE 25 sous un certain nombre d'aspects pouvant aider à déceler les risques élevés de financement terroriste ou d'autre activité criminelle. Il est également prévu que cette étude passe en revue les travaux nationaux éventuels en matière d'analyse des risques et mette au point si possible une méthodologie pour identifier les points de vulnérabilité et définir des indicateurs de risque.

6. FINANCEMENT DU TERRORISME ET MESURES HORIZONTALES

6.1. Gel des avoirs

Le mécanisme adopté dans l'UE pour la désignation des terroristes et des organisations terroristes autres qu'Al-Qaida[16], conçu en particulier pour permettre le gel des avoirs terroristes, n'a pas abouti à une liste qui puisse être considérée comme exhaustive ou totalement efficace. La principale raison semble être que les modalités de cette désignation ont été interprétées différemment selon le cas et que des délais en ont résulté, compte tenu de l'obligation d'unanimité. En même temps, le fait de ne pas avoir donné d'orientations aux pays tiers qui souhaitent soumettre une demande de désignation peut également avoir eu un effet. Une amélioration de l'efficacité de ce mécanisme passe impérativement par la définition d'une approche et d'une interprétation standard des points de divergence, notamment en ce qui concerne:

– *la désignation des groupes ou des entités qui ont changé de nom après avoir été désignés comme terroristes;*

– *la désignation des organisations de façade;*

– *la désignation des dirigeants des groupes et entités qui ont déjà été désignés.*

---

[15] La Commission européenne organise le 29 octobre un atelier de réflexion sur une approche communautaire qui permettrait d'empêcher l'utilisation du secteur caritatif à des fins de financement du terrorisme.

[16] Position commune 2001/931/CFSP et règlement (CE) n°2580/2001.

La liste électronique consolidée des sanctions financières est une initiative conjointe de la Commission européenne et des banques européennes[17]. Il s'agit d'une base de données consolidée sur les personnes et entités auxquelles l'UE a infligé des sanctions financières. Étant donné que ces sanctions sont applicables dès la date de leur publication au Journal officiel, *la Commission veillera à ce que la base de données soit actualisée le jour même de la publication au Journal officiel.* Les institutions financières ont souhaité recevoir des orientations sur les normes d'identification à appliquer pour déterminer si un individu fait partie des personnes désignées comme terroristes. De telles orientations renforceraient l'efficacité des sanctions et, comme il s'agit de sanctions financières de l'UE, elles devraient être fournies de préférence par le Conseil ou par la Commission (par exemple dans une recommandation).

6.2. Une formation efficace et ciblée

La présence d'un nombre adéquat de personnes correctement formées au sein des autorités compétentes et du secteur privé est essentielle.

Il importe d'encourager la formation en nombre suffisant d'enquêteurs financiers. La Commission européenne et Europol collaborent à un projet de définition de normes minimales communes pour la formation à l'investigation financière dans l'UE, *l'objectif étant de promouvoir les meilleures pratiques ainsi qu'une approche commune de la formation dans ce domaine.*

Le CEPOL a un rôle clé à jouer dans le développement d'une culture européenne de l'investigation financière et d'autres types de formation pour les hauts fonctionnaires de police, ainsi que dans la diffusion des meilleures pratiques dans ce domaine vital.

6.3. Recherche en matière de sécurité

La Commission européenne gère des activités de recherche dans le domaine de la lutte antiterroriste, qui peuvent également contribuer au combat contre le financement du terrorisme. L'«*action préparatoire sur le renforcement du potentiel de l'industrie européenne en matière de recherche sur la sécurité*» est dotée de 15 millions d'euros pour l'année 2004 et d'un budget prévisionnel de 24 et 26 millions d'euros, respectivement, pour 2005 et 2006. Un «*Groupe de personnalités*», institué en 2003, a été chargé de formuler de grandes orientations, des principes et des priorités pour un futur *programme de recherche européen en matière de sécurité* (PERS) qui soit conforme aux politiques de l'UE. Le rapport de ce Groupe[18] recommande l'élaboration d'un PERS à partir de 2007 qui soit doté au moins de 1 milliard d'euros par an en plus de ses ressources actuelles. Dans la foulée, la Commission a adopté le 7 septembre 2004 une **communication** intitulée «**La recherche sur la sécurité: les prochaines étapes**»[19], dans laquelle, prenant note de la recommandation du rapport, elle souligne la nécessité de créer un comité consultatif européen pour la recherche sur la sécurité qui puisse fournir des conseils sur le contenu et la mise en œuvre du PERS, et de soumettre une proposition relative au PERS au début de 2005 pour que celui-ci puisse être intégré au

---

17 Fédération bancaire européenne, groupement européen des banques coopératives, association européenne des caisses d'épargne et association européenne des banques publiques.

18 «La recherche pour une Europe sûre», rapport du Groupe de personnalités dans le domaine de la recherche sur la sécurité, ISBN 92-894-6611-1, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

19 COM 2004/353.

7ème programme-cadre de recherche à partir de 2007. Les domaines dans lesquels il conviendrait d'encourager la poursuite des recherches incluent la résolution distribuée de problèmes entre autorités compétentes de l'UE et les configurations socio-cognitives propices à une lutte efficace et coordonnée contre le financement du terrorisme.

6.4. Action extérieure

La lutte contre le financement du terrorisme doit faire partie intégrante du dialogue politique que l'UE entretient avec les pays tiers ainsi que de ses programmes d'assistance technique, et faire l'objet notamment de discussions spécialisées à un niveau d'experts. Les efforts conjoints déployés pour combattre le financement du terrorisme continueront de représenter un pan important de la coopération avec les États-Unis.

Les paradis fiscaux, qui permettent la mise en place de structures bancaires et d'entreprise opaques, servent de refuge à l'argent du terrorisme. L'Union européenne doit promouvoir une transparence accrue et l'échange d'informations avec les pays tiers ainsi que les territoires dépendants ou associés. Une action positive pourrait aider les partenaires désireux de coopérer à surmonter les difficultés de nature réglementaire, technique ou économique que soulève l'introduction d'une plus grande transparence, sous la forme par exemple d'une assistance technique renforcée, domaine dans lequel l'UE dans son ensemble possède une expérience considérable, ou bien d'un type quelconque de soutien économique. Les réexamens annuels et à mi-parcours des documents de stratégie nationale pourraient également servir de cadre à l'adoption de mesures appropriées. La Commission surveillera les progrès réalisés par les paradis financiers offshore sur la voie d'une plus grande transparence.

7. CONCLUSIONS

Un des volets de la lutte contre le financement du terrorisme consiste à rendre plus difficile la mobilisation de capitaux pour les terroristes. Suivre la piste des transactions financières et autres opérations est aussi un bon moyen de localiser ces groupes et leurs sympathisants et de perturber leur activité. Ceci serait facilité par un accroissement de la transparence des transactions financières et des entités juridiques, y compris de celles qui opèrent dans le secteur non lucratif. Pour être véritablement efficaces, et parvenir à un échange en temps réel des informations en matière de prévention et de répression du financement du terrorisme, il convient de renforcer la coopération ainsi que les mécanismes d'échange d'informations au niveau tant national que communautaire et international, à la fois au sein des autorités compétentes et entre ces dernières et le secteur privé.

TECHNICAL ANNEXES

ANNEXE I

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANNEXE II

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANNEXE III

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221