



Bruxelles, le 30 juillet 2014  
(OR. en)

12243/14

LIMITE

JAI 624  
ECOFIN 766  
EF 207  
RELEX 645  
ENFOPOL 236  
COTER 60

## NOTE

Origine:	Coordinateur de la lutte contre le terrorisme
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	15062/11 JAI 702 ECOFIN 656 EF 132 RELEX 991, ENFOPOL 336 COTER 78
Objet:	Rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme

## Introduction

Dans la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme qu'il a approuvée lors de sa session des 24 et 25 juillet 2008<sup>1</sup>, le Conseil a chargé le coordinateur de la lutte contre le terrorisme d'assurer, en coopération avec la Commission, le suivi de la stratégie révisée.

Le présent rapport, élaboré en collaboration avec la Commission, décrit par conséquent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés dans la stratégie révisée. Le rapport précédent avait été présenté lors d'une réunion conjointe des groupes "Terrorisme" et COTER le 20 octobre 2011, ainsi qu'au Conseil (3135<sup>e</sup> session) les 13 et 14 décembre 2011<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Doc. 11778/1/08 REV 1.

<sup>2</sup> Doc. 15062/11.

Dans la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, qui a été adoptée lors du Conseil européen du 15 décembre 2005<sup>3</sup>, la lutte contre le financement du terrorisme est considérée comme un élément déterminant de la lutte contre le terrorisme. Elle fait également partie intégrante du plan d'action de l'UE de lutte contre le terrorisme approuvé par le Coreper le 13 février 2006<sup>4</sup>, où elle figure au titre du volet "Pursue" ("Poursuite").

De manière générale, il est important d'évaluer étroitement l'efficacité des différentes mesures prises pour lutter contre le financement du terrorisme. On peut conclure que certaines des mesures prises ont permis de réduire considérablement les possibilités de financement du terrorisme qui reposent sur des canaux connus. Les efforts déployés sans relâche par les États membres, au sein des organes de l'UE, ainsi que la collaboration menée avec les partenaires internationaux et au sein des enceintes internationales, visent à s'attaquer à l'ensemble des problèmes décelés. Toutefois, dans un monde qui subit de constants bouleversements, où de nombreuses régions sont instables et en proie à des crises, des situations alimentées par des activités terroristes ou qui s'accompagnent de telles activités continueront de surgir. L'une des stratégies qui contribuerait à avoir un effet dissuasif sur les activités terroristes ou à les désorganiser consiste à priver les instigateurs de leurs moyens financiers.

Le présent rapport poursuivra l'examen plus détaillé des activités entreprises et des résultats obtenus dans le cadre des recommandations formulées dans la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme. Il donne une vue d'ensemble de la situation, en s'intéressant principalement à la période qui s'est écoulée entre la publication du dernier rapport, en 2011, et le mois de juillet 2014.

## **Analyse de la situation et de la menace - Recommandation 2**

*Cette recommandation vise à fournir des informations et des analyses actualisées sur l'évolution des menaces, des tendances et des méthodes, afin de pouvoir adapter les efforts et les actions de l'UE en conséquence.*

Le centre d'analyse du renseignement de l'UE (INTCEN) a continué de transmettre périodiquement au Conseil et à la Commission des analyses de l'évolution de la situation en ce qui concerne les menaces liées au financement du terrorisme. En outre, l'INTCEN et Europol continuent de coopérer et, régulièrement, Europol apporte une contribution en réponse à des demandes de l'INTCEN.

---

<sup>3</sup> Doc. 14469/4/05 REV 4.

<sup>4</sup> Doc. 5771/1/06 REV 1.

Comme Europol l'a clairement souligné dans son rapport sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'UE (rapport TE-SAT) 2014, les terroristes ont élaboré une approche pragmatique en matière de collecte de fonds. Pour preuve, la pléthore de méthodes, comprenant divers types d'activités criminelles et des activités légales (par exemple la vente de publications et de matériel) ou semi-légales (par exemple les "taxes" collectées auprès de communautés spécifiques ou l'utilisation abusive de dons de charité), qui sont utilisées par un large éventail de groupes terroristes. Des procédés testés et éprouvés qui fournissent des rendements intéressants, tels que les fraudes aux prestations sociales, les fraudes à la carte de crédit, les demandes de prêt et les défauts de paiement, continuent d'être exploités par les terroristes. La collecte de moyens financiers par le biais d'extorsion de fonds, en particulier au sein des communautés d'immigrants, est une pratique qui est également toujours en cours.

Les enlèvements avec demandes de rançon en dehors de l'UE demeurent une tactique importante utilisée par certains groupes terroristes pour rassembler des fonds. Il est fait obligation aux États membres des Nations unies, en vertu de la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité des Nations unies, d'empêcher les paiements de rançons, directement ou indirectement, aux terroristes désignés dans le régime de sanctions des Nations unies concernant al-Qaïda. En janvier 2014, une autre résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, la résolution 2133 (2014), dans laquelle il est demandé d'interdire ce type de paiements à toutes les entités terroristes, a été adoptée. En outre, le Conseil des affaires étrangères du 23 juin 2014 a adopté pour la première fois des conclusions du Conseil sur les enlèvements contre rançon<sup>5</sup>, dans lesquelles il affirme la détermination de l'UE à traiter ce problème dans l'esprit de la résolution 2133 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Europol indique également, dans son rapport sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'UE (TE-SAT) 2014, que les fonds sont collectés sous le couvert de donations ou de dons de charité ainsi que par l'intermédiaire d'impôts illégalement perçus. Plusieurs enquêtes dans les États membres de l'UE ont porté sur l'utilisation abusive d'associations caritatives et d'organismes à but non lucratif afin de collecter des fonds au profit d'entités terroristes. Dans la plupart des cas, les appels à donations ont été publiés sur les sites Internet et les forums. Dans l'une des enquêtes menées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il a été constaté que des activités réputées d'aide humanitaire avaient été promues via Facebook. De plus, certains organismes à but non lucratif sont également soupçonnés de servir de façades pour disséminer de la propagande terroriste et pour financer le recrutement de jeunes pour le conflit en Syrie.

Les fonds collectés sont transférés de plusieurs façons, notamment par des services de remise de fonds, des transferts "hawala" et/ou par le biais de l'utilisation de cartes à valeur anonymes ("au porteur") ou préchargées. La vente de cartes de téléphone prépayées a également été observée dans le financement d'entités terroristes. L'une des méthodes couramment utilisées pour les transferts de fonds destinés à soutenir le terrorisme consiste à recourir aux services de passeurs de fonds.

---

<sup>5</sup> Doc. 11234/14.

Dans son rapport TE-SAT 2014, Europol soutient que, bien que les objectifs des organisations terroristes et des groupes criminels organisés soient différents, des contacts entre eux pragmatiques et/ou opportunistes, peuvent être observés. La coopération peut prendre la forme de relations pragmatiques, à court ou à long terme, dont l'objectif est de fournir non seulement des fonds, mais aussi toutes sortes de biens et de services que les groupes terroristes ne peuvent acquérir eux-mêmes ou ne peuvent obtenir légalement. Ces services peuvent inclure la fourniture de documents d'identité falsifiés, d'armes, de moyens de transport et de contacts. Bien que les liens entre les organisations criminelles et les groupes terroristes représentent une menace potentielle pour la sécurité, Europol indique que, pour diverses raisons, ils n'ont pas été jusqu'ici considérés comme un phénomène important dans l'UE.

### **Suivi, législation et nouvelles tendances - Recommandations 1 et 3**

*Ces recommandations visent à recenser les nouvelles évolutions et à suivre la mise en œuvre d'une série d'instruments juridiques pertinents dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, en vue de déceler les éventuelles lacunes et possibilités d'amélioration et, le cas échéant, de constituer des enceintes permettant l'échange des bonnes pratiques.*

Les méthodes employées aux fins du financement du terrorisme sont souvent identiques ou similaires à celles qui sont utilisées pour commettre d'autres types d'infractions (financières). C'est pourquoi la législation destinée initialement à lutter, contre le blanchiment d'argent, par exemple, ou concernant le recouvrement des avoirs s'applique également en matière de financement du terrorisme.

## *La 4<sup>e</sup> directive sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*

En 2012, la Commission a contribué à la mise à jour des normes internationales<sup>6</sup> établies par le groupe d'action financière (GAFI). La Commission a publié un rapport sur l'application de la troisième directive sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et a conclu que le cadre existant fonctionnait relativement bien, et qu'aucune lacune fondamentale n'avait été constatée. Toutefois, afin de tenir compte des évolutions internationales en la matière, il convient de réviser la directive afin de l'aligner sur les recommandations révisées du GAFI.<sup>7</sup> En outre, en tant que membre fondateur du GAFI, l'UE a naturellement voulu intégrer rapidement les nouvelles recommandations de cette organisation dans le droit de l'UE.

La Commission a présenté deux propositions législatives importantes en février 2013, qui sont en cours de négociation au Parlement européen et au Conseil.<sup>8</sup>

L'un de ces instruments, très important, est une mise à jour de la dernière directive relative à la prévention (3<sup>e</sup> directive LBC/CF (directive sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme))<sup>9</sup>, également appelée la 4<sup>ème</sup> directive LBC/FT<sup>10</sup>, qui renforce la composante fondée sur les risques de l'approche en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. En pratique, dans le passé, certaines entités (surtout du secteur financier) avaient l'obligation de signaler les transactions qui étaient suspectées d'être liées au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme, selon des critères clairs et pré-établis. À l'avenir, en vertu de la 4<sup>e</sup> directive LBC/FT, certaines entités devront adapter leur vigilance aux risques actuels, en se basant, entre autres, sur des évaluations des risques réalisées aussi bien au niveau national que supranational. La directive renforce également la transparence du bénéficiaire effectif d'une société ou d'une fiducie et la vigilance à l'égard des personnes politiquement exposées; de plus, elle renforce les sanctions administratives et assure une plus grande convergence des sanctions dans l'ensemble de l'UE.

---

<sup>6</sup> Les nouvelles recommandations du GAFI (février 2012): <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

<sup>7</sup> Voir le rapport sur l'application de la 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, du 4 avril 2012, qui figure dans le document COM(2012) 168 final.

<sup>8</sup> COM (2013) 45/3 et COM (2013) 44/2

<sup>9</sup> Directive 2005/60/CE, JO L 309 du 25.11.2005, p. 15.

<sup>10</sup> COM(2013) 45 final: proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

Le deuxième instrument proposé en 2013 met à jour le règlement relatif aux informations accompagnant les virements de fonds, et permet d'améliorer la traçabilité des virements<sup>11</sup>.

La modification proposée aligne le droit de l'UE sur les normes révisées du GAFI (en particulier la recommandation 16 et l'obligation d'inclure des informations concernant le bénéficiaire dans les virements électroniques, ainsi qu'une obligation explicite d'adopter des mesures de gel des avoirs conformément aux résolutions de l'ONU), et vise à assurer aux autorités de police ou judiciaires appropriées la disponibilité immédiate d'informations de base sur le donneur d'ordre, afin de les aider à détecter les terroristes et autres criminels, à enquêter sur eux et à les poursuivre, ainsi qu'à dépister leurs avoirs.

### *Règlement relatif aux contrôles des mouvements d'argent liquide*

La 3<sup>e</sup> directive LBC/FT est complétée par le règlement (CE) n° 1889/2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de l'UE (règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide)<sup>12</sup>. La Commission et les États membres suivent l'application de ce règlement dans le cadre du groupe de travail sur le contrôle des mouvements d'argent liquide ("Cash Control Working Group"). Les campagnes de sensibilisation de l'UE relatives à l'obligation de déclarer l'argent liquide, qui ont produit des résultats, ont notamment été mises au point par ce groupe. L'UE a été reconnue comme une autorité supranationale dans le cadre de la recommandation 32 du GAFI relative aux contrôles des mouvements d'argent liquide aux frontières.

La Commission continue à développer et à promouvoir l'utilisation, par les États membres, des systèmes d'échanges de données disponibles appropriés, tels que le fichier d'identification des dossiers d'enquête douanières (FIDE) et le système commun de gestion des risques en matière douanière, qui comprend le formulaire d'information sur les risques, afin de se conformer pleinement aux critères essentiels concernant l'échange d'informations ainsi que l'analyse des risques prévue dans la recommandation 32 du GAFI. La Commission a veillé à ce que l'accès au FIDE soit élargi aux cellules de renseignement financier (CRF) à l'aide d'une connexion sécurisée à internet. En outre, le modèle élaboré pour le Système d'information douanier (SID) afin de recueillir des données sur les retenues, saisies ou confiscations d'argent liquide est prêt et son utilisation est encouragée.

---

<sup>11</sup> COM(2013) 44 final: Proposition de règlement sur les informations accompagnant les virements de fonds

<sup>12</sup> JO L 309 du 25.11.2005, p. 9.

La Commission et les États membres veillent à ce que soit analysé développé en permanence le cadre juridique de l'UE et des États membres en matière de contrôles des mouvements d'argent liquide, en liaison avec le cadre institué par le GAFI dans sa recommandation 32 relative aux passeurs de fonds et à titre de soutien à l'analyse/au développement de ce cadre.

### *Recouvrement des avoirs*

La décision 2007/845/JAI du Conseil<sup>13</sup> a été adoptée en décembre 2007. Elle impose aux États membres d'instituer ou de désigner des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs (BRA) devant promouvoir, par une coopération renforcée, le dépistage le plus rapide possible, à l'échelle de l'UE, des avoirs d'origine criminelle, y compris ceux provenant du terrorisme.

L'importance d'une coopération renforcée entre ces bureaux a été réaffirmée dans le programme de Stockholm, qui demande aux États membres et à la Commission de faciliter l'échange des meilleures pratiques en matière de prévention et de répression dans le cadre du réseau des bureaux de recouvrement des avoirs.

La Commission a organisé huit réunions de cette plateforme informelle (respectivement les 29 et 30 janvier, les 11 et 12 mai, les 9 et 10 novembre 2009, les 25 et 26 mars, les 3 et 4 mai 2010, les 23 et 24 avril 2012, les 18 et 19 juin et les 4 et 5 décembre 2013), et cinq conférences de haut niveau sur les bureaux de recouvrement des avoirs ( les 6 et 7 mars 2008, les 6 et 7 décembre 2010, les 7 et 8 mars, les 24 et 25 octobre 2011 et du 22 au 24 octobre 2012), permettant des échanges de vues sur des questions liées à l'identification et au dépistage des avoirs d'origine criminelle et aux pratiques des États membres en matière de confiscation.

Au cours de la période comprise entre le rapport précédent, publié en 2011, et le mois de juin 2014, la Commission a organisé trois réunions de la plateforme informelle des BRA (les 23 et 24 avril 2012, les 18 et 19 juin et les 4 et 5 décembre 2013) et une conférence de haut niveau sur les bureaux de recouvrement des avoirs (du 22 au 24 octobre 2012), permettant des échanges de vues sur des questions liées à l'identification et au dépistage des avoirs d'origine criminelle et aux pratiques des États membres en matière de confiscation.

---

<sup>13</sup> JO L 332 du 18.12.2007, p. 103.

Même s'il subsiste encore des différences entre les bureaux de recouvrement des avoirs en termes de structure, de compétences et d'accès aux informations, le nombre des demandes transfrontalières de dépistage des avoirs s'est considérablement accru. Par exemple, les demandes envoyées par ces bureaux par l'intermédiaire du Système SIENA d'Europol ont augmenté, passant ainsi de 475 en 2012 à plus de 2000 l'an dernier. Les délais de réponse à ces demandes deviennent également beaucoup plus courts. Dans le cadre des efforts consentis au niveau de l'UE pour mieux dépister et confisquer les produits de la criminalité, une nouvelle directive relative à la confiscation a été adoptée en mars 2014<sup>14</sup>. Elle confèrera des pouvoirs plus étendus à la police et aux autorités judiciaires, tout en assurant le respect des droits fondamentaux. Par exemple, la directive renforce les dispositions existantes concernant la confiscation élargie et la confiscation des avoirs de tiers, et autorise la confiscation en cas de maladie permanente ou de fuite du suspect. Elle permet aux autorités compétentes de procéder, dans l'attente d'une décision de justice, à un gel temporaire des avoirs pour lesquels un risque de dissipation existe si aucune mesure n'était prise. Elle autorise également la poursuite des enquêtes financières menées concernant les avoirs d'une personne après une condamnation pénale, lorsque la décision de confiscation n'a pas pu être pleinement exécutée.

#### *Services de paiement*

La directive 2007/64/CE<sup>15</sup> concernant les services de paiement dans le marché intérieur ("directive sur les services de paiement") devait être transposée avant le 1<sup>er</sup> novembre 2009. Tous les États membres ont maintenant transposé la directive.

Les services de la Commission ont aidé les États membres à mener cette transposition en organisant des ateliers à cet égard ("groupe pour la transposition de la directive sur les services de paiement") et d'autres activités pour veiller à la transposition de ladite directive. Les informations communiquées oralement durant ces ateliers ainsi que les informations reçues ensuite par écrit ont aidé les services de la Commission à actualiser les informations publiquement accessibles sur le site web de la Commission<sup>16</sup>, y compris une liste de questions et de réponses qui donnent des orientations pratiques pour une interprétation uniforme de la plupart des dispositions de la directive.

---

<sup>14</sup> Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39)

<sup>15</sup> JO L 319 du 5.12.2007, p. 1.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/framework/transposition\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/transposition_fr.htm)

L'évaluation juridique de la conformité du droit national des États membres qui appliquent la directive sur les services de paiement a été réalisée en 2011. Conformément à l'article 87 de la directive sur les services de paiement, la Commission a réexaminé l'impact et le fonctionnement de ladite directive en 2012. En résumé, on peut dire que, dans l'ensemble, les résultats de la mise en œuvre sont importants en ce qui concerne la promotion au niveau de la Communauté d'un cadre juridique moderne et cohérent pour les services de paiement, tenant dûment compte des droits des consommateurs et d'autres intérêts importants, tel qu'une stratégie effective contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Parallèlement à cela, les réactions reçues semblent indiquer qu'il conviendrait d'apporter certains ajustements réglementaires à la directive sur les services de paiement, de manière à ce qu'elle réponde mieux aux exigences d'un marché européen des paiements efficace et contribue pleinement à créer un environnement de paiement qui nourrisse la concurrence, favorise l'innovation et garantisse la sécurité. C'est aussi ce qui est ressorti clairement de la consultation publique concernant le livre vert sur les paiements par carte, par internet et par téléphonie mobile et de l'audition publique, qui ont été menées en 2012.

Le 24 juillet 2013, la Commission a dès lors adopté un ensemble de mesures législatives<sup>17</sup>, qui comprend une proposition de directive révisée sur les services de paiement (DSP2) et une proposition de règlement relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte. Cet ensemble de mesures constitue une évolution du cadre de réglementation initial des services de paiement. Les grandes innovations apportées découlent de l'inclusion des prestataires tiers offrant aux donneurs d'ordre des services d'initiation de paiement basés sur la banque en ligne. Par ailleurs, la DSP2 renforce les exigences en matière de sécurité pour les opérations de paiement en ligne afin de mieux protéger les consommateurs qui font des achats en ligne. Elle aborde également les problèmes soulevés dans la coopération entre États membres en ce qui concerne la surveillance et le suivi du "passeportage" de services de paiement fournis dans un autre pays dans le cadre de la libre prestation de services.

La proposition prévoit également d'améliorer la coopération entre les États membres dans le cadre de la DSP et des impératifs de la lutte contre le blanchiment des capitaux en matière de surveillance et d'information, qui ont fait l'objet de travaux de la part du groupe d'action contre le blanchiment de capitaux du comité mixte des autorités européennes de surveillance financière. Cette question a également fait l'objet de débats au sein du comité sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, du forum de la cellule de renseignement financier (CRF) et du comité des paiements, afin de clarifier un certain nombre de questions ayant trait, dans les situations revêtant une dimension transfrontière (succursales et agents), à la surveillance exercée par les établissements de paiement et aux rapports qu'ils établissent.

---

<sup>17</sup> Directive DSP2 - doc. 12990/13 + ADD 1-4, Règlement relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, doc. 12991/1/13 REV 1 + ADD 1-4

Il est souligné que les États membres sont encouragés à mettre en vigueur et en application la directive de manière à renforcer le contrôle des prestataires de services de remise de fonds et à dissuader les personnes susceptibles de financer le terrorisme d'utiliser ces services.

Au cours de la période 2012-2013, le groupe de travail sur le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux du GAFI a mené des travaux sur une note d'orientation consacrée à une approche fondée sur les risques des cartes prépayées, des paiements par téléphone portable et des services de paiements basés sur internet, qui a été adoptée par l'assemblée plénière en juin 2013.

### *Monnaie électronique*

La nouvelle directive 2009/110/CE<sup>18</sup> sur la monnaie électronique est entrée en vigueur le 30 octobre 2009, date à partir de laquelle elle a remplacé la directive précédente adoptée en 2000. La nouvelle directive aurait dû être transposée dans la législation nationale des États membres au plus tard le 30 avril 2011, mais plusieurs États membres n'ont transposé la directive qu'au cours de l'année 2012 et les deux derniers États membres l'ont transposée en 2013.

Cette nouvelle directive précise le champ d'application et fournit des définitions précises et un cadre prudentiel plus approprié, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables entre tous les prestataires et un niveau élevé de protection des consommateurs. Compte tenu de l'expérience acquise lors de la transposition de la directive sur les services de paiement, un groupe a été mis en place pour la transposition de la directive sur la monnaie électronique, lequel s'est réuni à plusieurs reprises jusqu'à la date de mise en œuvre.

En raison de la transposition tardive de la nouvelle directive par les États membres, l'évaluation juridique de la conformité du droit national mettant en œuvre la directive n'a pu être achevée qu'en mai 2013. L'analyse d'impact concernant la nouvelle directive devrait être terminée à l'automne 2014.

---

<sup>18</sup> JO L 267 du 10.10.2009, p. 7.

De même que pour la directive sur les services de paiement, l'interaction entre la directive sur la monnaie électronique et les impératifs de la lutte contre le blanchiment des capitaux en matière de surveillance et d'information a fait l'objet de travaux de la part du groupe d'action contre le blanchiment de capitaux du comité mixte des autorités européennes de surveillance financière pour ce qui concerne la répartition des compétences dans certaines situations précises de prestation transfrontière de services de paiement (par exemple, des services de remise de fonds fournis par l'intermédiaire d'agents). Cette question a également fait l'objet de débats au sein du groupe d'experts en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et du comité des paiements afin de clarifier un certain nombre de questions ayant trait, dans les situations revêtant une dimension transfrontière (succursales, agents et distributeurs), à la surveillance exercée par les établissements de paiement et aux rapports qu'ils établissent. Le sous-comité anti-blanchiment (AMLC) a publié son rapport en décembre 2012<sup>19</sup>.

#### **Renforcement des actions existantes - Recommandation 4**

*Cette recommandation vise à garantir l'efficacité et l'application effective des mesures existantes, en particulier en ce qui concerne le régime des sanctions ciblées.*

#### **SANCTIONS CIBLEES ("LISTE NU")**

*Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil et règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil*

Conformément à plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), les membres des Nations unies doivent adopter certaines mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes ou entités liées au réseau Al-Qaida. Afin de mettre en œuvre ces résolutions au sein de l'Union européenne, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées au réseau Al-Qaida, en vertu duquel plus de 300 personnes, groupes ou entités sont soumis au gel des fonds dans l'Union européenne.

---

<sup>19</sup> <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16148/JC-2012-086--E-Money-Report---December-2012.pdf>

À la suite de l'arrêt rendu le 3 septembre 2008 par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P Kadi & Al Barakaat/Conseil et Commission, la Commission a présenté, le 22 avril 2009, une proposition de modification du règlement (CE) n° 881/2002 [COM(2009) 187], règlement qui a été modifié par le règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009. La procédure révisée prévoit que la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe figurant sur la liste soit informé des motifs de son inscription sur la liste conformément aux instructions du comité des sanctions des Nations unies, afin de donner à cette personne, entité, organisme ou groupe la possibilité d'exprimer son point de vue sur ces motifs tout en permettant de geler "sans délai" les fonds et les ressources économiques des personnes, entités, organismes ou groupes figurant sur la liste récapitulative concernant Al-Qaida et les Taliban établie par les Nations unies, conformément aux résolutions correspondantes du Conseil de sécurité des Nations unies.

Le 30 septembre 2010, le Tribunal a rendu son arrêt dans l'affaire T-85/09, qui concerne l'action de M. Kadi contre le règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission en vertu duquel le nom de M. Kadi a été à nouveau inscrit sur la liste après l'arrêt du 3 septembre 2008. Par son arrêt du 18 juillet 2013 dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, la Cour de justice a rejeté les pourvois introduits par la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni contre l'arrêt du Tribunal. La Cour de justice a réaffirmé qu'il n'existait pas d'immunité juridictionnelle des actes de l'Union mettant en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et a confirmé la jurisprudence relative à l'étendue des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective des personnes faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE. La Cour de justice a estimé en particulier que le contrôle juridictionnel ne peut être limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, considérés comme suffisants pour soutenir cette même décision, sont étayés et qu'il appartient à l'autorité compétente de l'UE d'établir, en cas de contestation, le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée<sup>20</sup>. En l'occurrence, la Commission n'était pas en mesure de le faire, n'ayant pas reçu d'autres informations que l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies.

---

<sup>20</sup> Arrêt du 18 juillet 2014 dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, points 119 and 121.

La Cour a conclu qu'aucune des allégations formulées à l'encontre de M. Kadi dans l'exposé des motifs n'étaient de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de celui-ci, et ce en raison soit d'une insuffisance de motivation, soit de l'absence d'éléments d'information ou de preuve qui auraient pu étayer les motifs concernés. Le comité des sanctions du CSNU avait déjà radié M. Kadi de la liste des membres du réseau Al-Qaida en octobre 2012.<sup>21</sup> Au moment de la rédaction de la présente note, l'UE s'emploie à remédier aux problèmes constatés dans l'affaire relative à M. Kadi, tels qu'un accès suffisant aux éléments d'information venant étayer la motivation.<sup>22</sup>

Dans ses arrêts du 28 mai 2013 (dans l'affaire C-239/12 P, *Abdulrahim/Conseil et Commission*) et du 6 juin 2013 (dans l'affaire C-183/12 P, *Ayadi/Commission*), la Cour de justice a statué que, même après la radiation des requérants, ceux-ci continuent à avoir un intérêt à agir pour demander l'annulation de leur inscription contestée sur les listes et obtenir leur réhabilitation et, ainsi, une forme de réparation du préjudice moral qu'ils ont subi. La Cour de justice a donc annulé les ordonnances du Tribunal et renvoyé les affaires devant le Tribunal pour que celui-ci statue sur les recours en annulation des requérants (T-527/09 RENV et T-127/09 RENV). En février 2014, une audition a eu lieu dans l'affaire T-127/09 RENV.

Par arrêt du 21 mars 2014, le Tribunal a jugé, dans l'affaire T-306/10, que la Commission n'avait pas rempli ses obligations au titre du TFUE et du règlement (CE) n° 881/2002, en ne remédiant pas aux vices de procédure et aux irrégularités de fond ayant entaché le gel des fonds de M. Yusef D'autres recours formés par des personnes inscrites sur les listes sont pendants devant les juridictions de l'Union. Dans l'affaire la plus récente (T-248/13), qui avait pour objet un recours formé par M. Al-Ghabra, le Conseil a demandé à intervenir à l'appui de la Commission.

---

<sup>21</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 933/2012 de la Commission (JO L 278 du 12.10.2012, p. 11).

<sup>22</sup> Un projet de nouveau règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne a été soumis à l'approbation du Conseil en mars 2014 (doc. 7795/14).

L'adoption de la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité le 17 décembre 2009 a donné lieu à d'importantes améliorations du régime de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban ainsi que contre des individus et entités qui y sont associés, notamment l'introduction de nouveaux éléments dans les procédures d'inscription d'individus et d'entités sur la liste du comité des sanctions et de radiation de cette liste, tout particulièrement la création d'un médiateur indépendant et impartial chargé d'étudier les demandes de radiation de la liste de ces individus et entités. Dans sa déclaration concernant l'adoption de la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité, l'UE s'est félicitée de ces améliorations estimant que, dans les efforts continus du Conseil de sécurité, cela constituait une avancée importante de veiller à ce que des procédures équitables et claires soient en place pour l'inscription de personnes et d'entités sur la liste établie en application de la résolution 1267 (1999) et pour leur radiation de cette liste, car seul le respect du droit des personnes et entités concernées de bénéficier des garanties de procédure renforcera l'effectivité et contribuera à la crédibilité de ce régime de sanctions et d'autres sanctions existantes ou à venir.

Le 17 juin 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1988 (2011) et la résolution 1989 (2011) qui divisent le régime de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban en deux régimes séparés. Dans les résolutions 1989 (2011) et 2083 (2012) du Conseil de sécurité, en outre, le mandat du médiateur est prorogé et les règles régissant ses fonctions ont été à nouveau améliorées et développées.

Le 17 juin 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a reconduit le régime de sanctions à l'encontre d'Al-Qaida et le mandat du médiateur (résolution 2161 (2014)) ainsi que le régime des sanctions à l'encontre des Taliban (résolution 2160 (2014)).

Le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme a également explicitement fait mention de la nécessité d'utiliser les outils administratifs qui sont à notre disposition pour résoudre le problème spécifique que représentent les combattants étrangers. Dans la note la plus récente sur le problème des combattants étrangers et de leur retour au pays, qui a été communiquée au Conseil en juin 2014<sup>23</sup>, le coordinateur de la lutte contre le terrorisme encourage les États membres à utiliser efficacement le régime de sanctions des Nations unies instauré par la résolution 1267 et les résolutions suivantes du Conseil de sécurité et à insister pour l'établissement d'une liste de l'ONU, en parallèle aux listes nationales, recensant les personnes qui facilitent et organisent le voyage des combattants étrangers.

---

<sup>23</sup> Doc. 9280/14.

## SANCTIONS CIBLEES ("LISTE AUTONOME")

### *Position commune 2001/931/PESC du Conseil et règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil*

Conformément à la résolution 1373 (2001) du CSNU, adoptée le 21 septembre 2001, le Conseil a adopté, le 27 décembre 2001, la position commune n° 2001/931/PESC *relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme* et le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil *concernant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*. Les terroristes (personnes et entités) sont inscrits sur une liste par le Conseil sur la base d'informations précises ou d'éléments du dossier pertinent qui montrent qu'une décision d'une autorité compétente a été prise à l'égard des personnes, groupes et entités concernés. Le règlement (CE) n° 2580/2001 prévoit le gel de tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant à, en la possession ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité que le Conseil estime, au sens de la position commune n° 2001/931/PESC, être impliqués dans des actes de terrorisme.

Les listes des personnes, groupes ou entités soumis à un gel des avoirs conformément à la position commune n° 2001/931/PESC sont réexaminées au moins une fois par semestre. Le 22 juillet 2014, par la décision 2014/.../PESC figurant dans le document 11080/14 et le règlement d'exécution (UE) n° .../2014 figurant dans le document 11082/14, le Conseil a renouvelé les mesures visant le gel des avoirs de dix personnes et de vingt-cinq groupes et entités et il a radié une personne de la liste.

En juillet 2014, quatre recours formés par trois entités, qui contestent des actes du Conseil portant inscription de celles-ci sur les listes, sont pendants devant le Tribunal de l'UE. Pour trois de ces recours formés par les TLET (T-508/11) et par le Hamas (T-400/10), l'audience du Tribunal a eu lieu en février 2014. Le quatrième recours (T-316/14), formé par le PKK, a été notifié au Conseil en juin 2014. En outre, une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation et à la validité de la position commune 2001/931/PESC et du règlement (CE) n° 2580/2001 ainsi que de plusieurs actes ultérieurs du Conseil qui désignaient les TLET est pendante devant la Cour de justice dans l'affaire C-158/14.

## **IMPLICATIONS DU TRAITE DE LISBONNE**

Avant l'adoption du traité de Lisbonne, il n'existait aucune disposition au niveau de l'UE qui permettait le gel des avoirs et des fonds de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme dans les cas où il n'existait aucun lien avec un pays tiers, alors que cette possibilité existait pour les personnes, les groupes et les entités impliqués dans des actes de terrorisme dans des pays tiers.

Cette situation a changé avec le traité de Lisbonne, l'article 75 du TFUE prévoyant la mise en place de mesures "internes" de gel administratif à l'encontre de personnes, groupes et entités sans liens avec des pays tiers.

La Commission a analysé les possibilités de mettre en place un système de l'UE et en particulier la manière dont ce système pourrait contribuer de façon significative aux efforts globaux consentis pour prévenir et combattre le financement du terrorisme dans l'UE. Dans son évaluation, la Commission a principalement pris en compte la manière dont le financement du terrorisme se manifeste dans la réalité, le volume des transactions concernées, le fait qu'une grande partie des nombreux moyens utilisés à cette fin ne seraient pas découverts et les problèmes qu'un tel système entraînerait en matière de garanties et du fait de sa coexistence avec le système "externe" actuel. Cette approche a conduit la Commission à décider de ne pas présenter pour l'instant de proposition pour ce cadre.

### **Cellules de renseignement financier (CRF) et coopération des CRF - Recommandation 5**

*La présente recommandation vise à faciliter l'accès aux informations et l'échange d'informations avec et entre les CRF nationales et les autres organes compétents, tout en soulignant qu'il est important de communiquer en retour aux établissements financiers les informations utiles.*

L'amélioration des possibilités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres, auxquelles des transactions suspectes sont signalées, demeure un facteur essentiel de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. C'est pourquoi l'UE contribue à renforcer cette coopération en développant le Forum des CRF et en finançant le projet FIU.net.

### *FIU.net*

Le FIU.net, auquel toutes les CRF des États membres sont reliées, est un réseau décentralisé permettant l'échange d'informations entre ces CRF. Financé par l'UE, ce projet repose sur la mise au point d'une technologie informatique avancée (MA3TCH) grâce à laquelle les échanges entre les CRF de l'UE sont plus automatisés et systématiques.

Hébergé dans les locaux d'Europol, le FIU.net devrait être intégré dans un proche avenir dans cette agence européenne compétente en matière répressive. Les deux parties ont signé un protocole d'accord, entré en vigueur le 3 octobre 2013, et elles se trouvent actuellement dans une phase de transition technique, l'objectif étant que l'intégration soit effective pour la fin 2015. Ce processus devrait permettre un renforcement de la coopération transfrontière entre services répressifs et judiciaires de l'UE pour les dossiers de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

### *Forum des CRF*

Le Forum des CRF est un lieu informel de rencontre entre représentants des CRF des États membres et représentants des services de la Commission, qui se réunissent à intervalles réguliers pour renforcer la coopération entre CRF ainsi que pour réfléchir à leur rôle dans le dispositif européen de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La dynamique du groupe s'est récemment renforcée et fait qu'il se réunit maintenant régulièrement trois ou quatre fois par an et aussi souvent que nécessaire en fonction des circonstances. Dans un proche avenir, la Commission compte enregistrer ce forum informel en tant que groupe d'experts officiel, son principal objectif restant celui de fournir à la Commission des avis et une expertise sur la coopération entre les CRF des États membres ainsi que sur les questions opérationnelles liées aux CRF. Le groupe assiste la Commission dans la préparation de la législation ou dans l'élaboration des politiques ainsi que pour la coordination avec les États membres et il facilite les échanges de vues sur les questions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

## **Coopération avec le secteur privé - Recommandation 6**

*La présente recommandation vise à renforcer le dialogue et la coopération avec le secteur privé au niveau de l'UE et au niveau national.*

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 rencontrer aucun obstacle inutile entre les différents partenaires concernés, au niveau tant national qu'international. Dès lors, la coopération avec le secteur privé continue de revêtir une importance capitale et il convient de veiller constamment à associer celui-ci à l'élaboration d'une nouvelle législation et de nouvelles méthodes de fonctionnement. En 2011-2012, durant l'élaboration de sa proposition visant à modifier la troisième directive anti-blanchiment, la Commission a organisé une série de consultations avec le secteur privé au niveau sectoriel. Elle a intégré les informations recueillies dans l'analyse d'impact accompagnant sa proposition.

Depuis l'adoption de la proposition de la Commission, les contacts se sont poursuivis avec les représentants du secteur privé, principalement dans un cadre bilatéral. En mars 2014, la Commission a accueilli un séminaire international d'une journée sur la protection des données et la lutte contre le blanchiment de capitaux, organisé par le Groupe d'action financière, auquel ont participé des représentants du secteur public experts en lutte contre le blanchiment de capitaux et en protection des données, et des experts du secteur privé dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'objectif était d'échanger des points de vue, de répertorier les dénominateurs communs, notamment en ce qui concerne les bonnes pratiques existantes, et de faciliter un dialogue entre tous les experts concernés, au niveau national, supranational et international.

## **Renseignement financier et enquêtes financières - Recommandation 7**

*La présente recommandation vise à renforcer la collecte et la mise en commun du renseignement financier et des informations relatives aux enquêtes.*

Les enquêtes financières jouent un rôle crucial pour que les services répressifs disposent des connaissances, du savoir-faire, des compétences analytiques et autres, nécessaires pour remonter jusqu'à l'origine de l'argent du crime et des autres actifs qui traversent les frontières à l'intérieur et en dehors de l'UE, ainsi que pour procéder aux analyses et assurer la coopération efficace qu'appelle ce phénomène. Cela est nécessaire pour faciliter la confiscation des produits du crime et pour accroître les moyens que nécessitent les enquêtes sur la grande criminalité, y compris le terrorisme.

Le 1<sup>er</sup> août 2010, l'accord UE/États-Unis sur le programme de surveillance du financement du terrorisme est entré en vigueur. Il permet le transfert, au département du Trésor des États-Unis - sous des conditions strictes de protection des données -, de certaines catégories de données concernant des opérations bancaires stockées sur le territoire de l'Union européenne par un fournisseur désigné de services de messagerie financière. Europol doit vérifier chaque demande présentée par les États-Unis pour déterminer si elle est nécessaire à la lutte contre le terrorisme. Il ne peut y avoir accès aux données transférées au département du Trésor des États-Unis qu'à la seule fin de lutter contre le terrorisme. Toute extraction de la base de données TFTP doit être justifiée par des éléments de preuve démontrant un lien avec le terrorisme. Des contrôleurs indépendants, dont deux sont désignés par l'UE, exercent un contrôle direct sur place des recherches de données effectuées dans la base de données TFTP et vérifient si les dispositions de l'accord relatives à la protection de la vie privée sont respectées. Les citoyens de l'UE peuvent former un recours administratif ou judiciaire. Après un premier réexamen conjoint effectué en février 2011 et un deuxième en octobre 2012<sup>24</sup>, un troisième a eu lieu en avril 2014, dont les résultats seront publiés en temps voulu. Le 27 novembre 2013, la Commission a adopté la communication sur le rapport conjoint relatif à la valeur des données fournies dans le cadre du TFTP, établi par la Commission et le département du Trésor des États-Unis conformément à l'article 6, paragraphe 6, de l'accord<sup>25</sup>.

Tout au long de 2014, le point de contact unique TFTP désigné pour Europol n'a cessé de soutenir activement les États membres de l'UE dans les enquêtes qu'ils mènent et les poursuites qu'ils engagent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Depuis le lancement du projet TFTP en août 2010, l'unité TFTP d'Europol a reçu, jusqu'au 24 juin 2014, environ 5226 renseignements suite à des demandes faites en application des articles 9 et 10 de l'accord TFTP. Ces renseignements ont été communiqués aux États membres de l'UE et à des États tiers.

Le 1<sup>er</sup> août 2014, marquera le quatrième anniversaire du programme TFTP; jusqu'à présent, 209 demandes ont été présentées par des États membres, Europol ou Eurojust en application de l'article 10 de l'accord TFTP.

Le TFTP est un processus évolutif et son développement a été accompagné par une formation régulière dispensée par le fournisseur désigné au point de contact unique TFTP au sein d'Europol. Grâce à cette formation, l'unité TFTP d'Europol est continuellement et parfaitement informée des évolutions nouvelles concernant les types et catégories de messages faisant l'objet d'une recherche et d'un examen détaillé dans le cadre du TFTP.

---

<sup>24</sup> Cf. SWD(2012) 454 final

<sup>25</sup> Cf. COM(2013) 844 final et SEC(2013) 630 final joint en annexe

Suite à l'élargissement de la communauté UE, une session d'information et de formation sur le TFTP a été organisée pour la Croatie en décembre 2013; par ailleurs, les autorités espagnoles ont demandé une session d'information sur le TFTP, qui a eu lieu à Madrid en juin 2014.

Dans le cadre des efforts déployés en permanence pour soutenir, développer et promouvoir le recours au TFTP par les autorités des États membres compétentes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, une réunion a rassemblé les praticiens du TFTP pendant deux jours, les 17 et 18 juin 2014, au siège d'Europol. Il s'agissait du deuxième évènement de ce genre, la réunion précédente ayant eu lieu en 2012. Au cours de cette réunion également, le fournisseur désigné a fait une présentation et deux collègues du département du Trésor des États-Unis ont fait un exposé et apporté une contribution.

C'était la première fois que des fonctionnaires du Trésor des États-Unis participaient à une réunion d'Europol et des États membres de l'UE organisée dans le cadre du TFTP, et leur présence ainsi que leur participation se sont avérées extrêmement précieuses pour que des réponses directes, concises et franches puissent être apportées plus facilement aux questions posées par les praticiens TFTP des États membres de l'UE. La présence du département du Trésor des États-Unis à cette réunion a permis à toutes les parties liées à l'accord TFTP de réaffirmer leur détermination et leur volonté de faire preuve de coopération et de transparence comme elles s'y étaient engagées. Tous les États membres de l'UE présents à la réunion ont exprimé leurs remerciements pour le dialogue ainsi que pour les exemples de bonnes pratiques et les études de cas opérationnelles étudiés durant la réunion. Les praticiens TFTP des États membres de l'UE ont présenté et débattu en profondeur de leur utilisation du programme TFTP et de l'utilisation qui en est faite dans le cadre du conflit syrien et pour d'autres zones de conflit. L'unité TFTP d'Europol a signalé que le conflit syrien et ses retombées reconnues et attestées pour les communautés UE engendraient actuellement le plus grand nombre de demandes de renseignement présentées dans le cadre du TFTP à l'appui des enquêtes menées dans les États membres de l'UE pour lutter contre le terrorisme.

Le TFTP joue un rôle essentiel au service des États membres de l'UE et des États tiers dans les enquêtes qu'ils mènent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'unité TFTP d'Europol ne cesse d'encourager l'utilisation effective du programme, confortée pour la première fois par un exemple de dossier ouvert dans le cadre du TFTP, cité dans le rapport 2014 d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (rapport TE-SAT).

## *Système européen de surveillance du financement du terrorisme (SSFT de l'UE)*

En réponse à une demande formulée par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne lors de la conclusion de l'accord TFTP entre l'UE et les États-Unis, la Commission a évalué les principales solutions envisageables pour la création d'un SSFT de l'UE<sup>26</sup>. Ces solutions ont été évaluées plus particulièrement sous l'angle de leur utilité, de leur proportionnalité, de leurs effets sur les droits fondamentaux et du rapport coût-efficacité. Dans sa communication du 27 novembre 2013, la Commission a conclu que la nécessité de présenter une proposition n'était pas clairement démontrée et elle a invité le Parlement européen et le Conseil à donner leur avis sur son évaluation<sup>27</sup>.

### *Opérations d'interception de passeurs de fonds*

Concernant les opérations d'interception de passeurs de fonds, Europol a soutenu en 2012, sous la présidence danoise, l'opération douanière et policière conjointe ATHENA III, qui s'est déroulée du 16 au 22 octobre. Cette opération comportait un important volet "enquête" au niveau national comme au niveau de l'UE. Des enquêtes pénales ont ainsi été menées dans les cas où il y avait infraction à la législation de l'UE et des États membres en matière de déclaration et de transport de sommes d'argent importantes en liquide; Europol avait effectué une analyse des risques préalablement à l'opération et a contribué à l'analyse approfondie des résultats de l'opération au niveau de l'UE, ainsi qu'au déploiement du bureau mobile durant la phase opérationnelle.

Par ailleurs, l'opération douanière conjointe ATHENA IV, qui s'appuyait sur l'expérience acquise au cours des opérations précédentes, s'est déroulée du 16 au 22 juin 2014. Dirigée par les autorités lettones et l'OLAF, cette opération ciblait également les passeurs de fonds. Europol a contribué au recoupement des données au centre opérationnel virtuel, en établissant à plusieurs reprises des corrélations avec des données sur des délits et d'autres sources; 300 renseignements en tout ont été vérifiés et ont donné lieu à 8 correspondances avérées. En outre, Europol a effectué une visite sur le site de l'aéroport de Francfort durant l'opération afin d'être présente sur le terrain avec les équipes opérationnelles.

---

<sup>26</sup> Rapport - 17064/13 + ADD 1

<sup>27</sup> Communication de la Commission- 17063/13 + ADD 1 + ADD 2

En 2012, le Conseil s'est vu présenter un rapport<sup>28</sup> comprenant les résultats de la cinquième série d'évaluations mutuelles (organisée par le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" - GENVAL), qui passait en revue les systèmes nationaux des États membres dans le domaine de la criminalité financière et des enquêtes financières. L'une des recommandations majeures était la suivante: "il convient de procéder à une enquête financière dans toutes les affaires de grande criminalité ou de criminalité organisée (ce qui comprend le terrorisme)" car ces enquêtes constituent "un outil important pour déceler le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et d'autres formes graves de criminalité" et "peuvent aussi contribuer à une évaluation nationale des risques au sein d'une juridiction, dans la mesure où elles apportent des informations sur les pratiques criminelles [et] mettent en évidence des lacunes dans le respect de la lutte contre le blanchiment d'argent/le financement du terrorisme". Dans l'ensemble, il est apparu que les principes de fonctionnement et le cadre juridique de ces systèmes sont solides et fonctionnels et que les différents acteurs savent quels sont leurs rôles et responsabilités. Les grands défis recensés étaient les suivants: 1) la gestion des dossiers; 2) des règles et traditions juridiques complexes et variées, au plan national et au niveau de l'UE, couplées à une mise en œuvre parfois médiocre; 3) les preuves et la question des données électroniques; et 4) le temps et les ressources.

D'une manière générale, il a été constaté qu'"il est nécessaire de renforcer une approche commune en matière de lutte contre la criminalité financière et d'enquêtes financières, de promouvoir la coopération de l'ensemble des acteurs concernés, y compris des agences ne faisant pas partie des services répressifs, et - fondamentalement - de pousser toutes les agences concernées à communiquer les unes avec les autres".

Afin de donner suite à ce rapport, un manuel de bonnes pratiques a été établi sous les auspices du COSI; il donne une série de bons exemples de systèmes élaborés, mis sur pied dans les États membres pour lutter contre la criminalité financière<sup>29</sup>.

### **Coopération internationale - Recommandation 8**

*Cette recommandation vise à assurer la mise en œuvre intégrale des conventions et obligations internationales, ainsi qu'une étroite coopération avec le GAFI. Elle a également pour objectif de mettre en avant et de soutenir le renforcement des capacités dans des pays tiers clés et l'organisation d'un dialogue permanent avec les États-Unis et le Conseil de coopération du Golfe (CCG).*

---

<sup>28</sup> Doc. 12657/1/12 REV 1

<sup>29</sup> Doc. 9741/13.

## *Groupe d'action financière*

En ce qui concerne les résultats obtenus au niveau international, il convient de mettre particulièrement en exergue la révision des normes du Groupe d'action financière (GAFI), adoptées en février 2012, ainsi que la révision des méthodes d'évaluation en février 2013.

Les recommandations spéciales (RS) traitant du financement du terrorisme ont été incluses dans les normes du GAFI et l'infraction de financement du terrorisme, précédemment la RS II, a été reformulée en insérant dans le libellé principal de la recommandation des parties de texte existantes. Cela a permis de mettre davantage en évidence le fait que les pays sont tenus d'ériger en infraction pénale, non seulement le financement d'actes de terrorisme, mais aussi le financement d'organisations terroristes et de terroristes à titre individuel, même en l'absence d'un lien avec un ou des acte(s) de terrorisme précis. Par ailleurs, les pays sont à présent également tenus de faire en sorte que ces infractions soient qualifiées d'infractions principales en matière de blanchiment de capitaux.

La nouvelle méthodologie repose, non seulement sur une évaluation du respect technique des obligations, mais aussi sur le fait de savoir si le système de LBC/FT est efficace et produit les résultats escomptés.

En 2014 s'est conclu le troisième cycle d'évaluations (lancé en 2004), qui a contribué à la mise en place d'un cadre juridique plus complet de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et a permis de renforcer les compétences et les capacités des autorités de surveillance financière et des cellules de renseignement financier.

En 2014, le GAFI a lancé le quatrième cycle d'évaluations fondé sur les normes révisées, ainsi que sur une méthodologie d'évaluation révisée, auquel l'Espagne et la Belgique ont été les premiers États membres de l'UE à se soumettre (les rapports sur ces deux pays sont attendus, respectivement, en octobre 2014 et en février 2015), l'Italie devant les suivre en 2015.

Au sein du GAFI, les experts en sanctions financières se sont réunis en juin 2014 pour étudier, entre autres, comment améliorer la collaboration, la coordination et la mise en commun d'informations entre les organismes compétents, et comment remédier aux déficiences dans la mise en œuvre de sanctions financières ciblées. Parallèlement, le GAFI a adopté de bonnes pratiques internationales concernant les sanctions ciblées en rapport avec le terrorisme et le financement du terrorisme (recommandation 6) afin d'aider les pays à mettre en œuvre des sanctions conformes aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies.

Les travaux menés au sein du GAFI (dont douze États membres et la Commission européenne sont membres) et, pour les États membres de l'UE qui ne sont pas membres du GAFI, au sein des organismes régionaux du même genre (le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), sont dignes des plus grands éloges. Les efforts menés et l'approche globale suivie par ces organismes embrassent et traitent cette menace permanente sous de nombreux aspects et perspectives.

Au cours de la période couverte par le présent rapport, le GAFI a publié une série de documents, de rapports sur la typologie et de bonnes pratiques qui se sont révélés utiles pour faire avancer les travaux en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Parmi ces documents figurent les bonnes pratiques sur la lutte contre le détournement des organisations sans but lucratif (juin 2013), un rapport sur le financement du terrorisme en Afrique occidentale (novembre 2013), un rapport sur le rôle des hawalas et autres prestataires de services similaires dans le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (décembre 2013), un rapport sur la typologie concernant le risque de détournement du secteur non marchand aux fins du financement du terrorisme (juin 2014) et un rapport sur les monnaies virtuelles fournissant une évaluation préliminaire des risques potentiels que cela comporte en matière de LBC/FT, qui doit servir de base à l'élaboration de nouvelles actions dans ce domaine (juin 2014).

Tous ces efforts ne devraient toutefois pas faire oublier qu'il continuera d'exister des aspects du financement du terrorisme qui nécessiteront toujours des éclairages et analyses plus approfondis. Dans certains cas, les particularités régionales en matière d'accès et les mauvaises conditions en termes d'organisation empêchent de mieux appréhender des aspects importants du financement du terrorisme et d'élaborer des mesures de lutte adaptées. L'adoption d'une approche accentuée et ciblée permettrait probablement d'obtenir des résultats rendant possible une riposte plus ferme comme, par exemple, dans le cas de la région du Sahel et dans la Corne de l'Afrique.

#### *Conseil de l'Europe*

La coopération avec le Conseil de l'Europe (CdE) porte sur de très nombreux aspects et est liée également aux travaux visant à lutter contre le financement du terrorisme. Le 1<sup>er</sup> septembre 2010, la délégation de l'UE auprès du Conseil de l'Europe est entrée en fonctions, ce qui a considérablement facilité l'échange régulier d'informations, l'utilisation des systèmes de surveillance du CdE et l'organisation d'activités conjointes. Cette coopération s'appuie sur les principes de complémentarité et de cohérence tels qu'énoncés dans les "priorités de l'UE pour la coopération avec le Conseil de l'Europe en 2014-2015".

Parallèlement, à un niveau plus général, le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) constitue une plate-forme précieuse pour échanger des vues sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et sur l'adoption de dispositions juridiques efficaces dans les pays membres, ainsi que pour débattre de l'application effective de ces dispositions. Par ailleurs, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des normes du GAFI dans les États membres de l'UE qui ne sont pas membres de cet organisme. La participation active de la Commission et du Secrétariat général du Conseil de l'UE en qualité d'observateurs met en lumière l'importance que revêt MONEYVAL pour la coopération avec les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà. Des rapports de recherche élaborés sur des sujets connexes, notamment sur les flux d'argent provenant de la criminalité et circulant sur l'internet, ou sur l'utilisation des jeux en ligne à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme fournissent une expertise précieuse et des bases solides pour des actions futures.

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 (STCE n° 198) ("convention de Varsovie") a été signée par l'UE le 2 avril 2009, mais n'a pas encore pu être ratifiée. Vingt-trois des vingt-huit États membres ont signé cette convention et quinze l'ont ratifiée. Les États membres qui ne l'ont pas encore signée ou ratifiée sont invités à le faire à leur tour. La convention prévoit un suivi de la mise en œuvre dans le cadre d'une "Conférence des Parties" pour garantir l'application de ses dispositions.

#### *Nations unies*

Dans le cadre des Nations unies, l'UE a continué à encourager la ratification et la mise en œuvre de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme dans ses relations avec les pays tiers. Un certain nombre de pays situés dans différentes parties du monde n'ont pas encore ratifié cette convention et d'autres qui l'ont ratifiée n'ont pas les moyens de l'appliquer véritablement.

Le 27 janvier 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité la résolution 2133 (2014) sur les enlèvements contre rançon commis par des terroristes, qui avait été présentée (entre autres) par le Royaume-Uni, la France et la Lituanie.

Parallèlement, le mandat du Comité contre le terrorisme créé par la résolution 1373 (2001) a été renouvelé eu égard au problème grandissant que constituent les enlèvements contre rançon.

L'UE cherche à établir une coordination avec le FMI, la Banque mondiale et l'ONUDC.

Parmi les sujets régulièrement abordés dans le cadre des dialogues politiques avec les pays tiers figure également la mise en œuvre intégrale et effective de la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations unies. Un échange de vues permanent a lieu entre le SEAE et les cellules du Service des instruments de politique étrangère (FPI) chargées des sanctions et de l'établissement des listes de personnes faisant l'objet de celles-ci et l'Équipe de suivi du Comité 1267.

#### *Coopération UE-États-Unis*

Dans le cadre de ses relations avec ses principaux partenaires, l'UE a poursuivi son dialogue avec les États-Unis, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la déclaration de l'UE et des États-Unis sur la lutte contre le terrorisme du 26 juin 2004.

En décembre 2013, la présidence lituanienne de l'UE a accueilli un atelier organisé entre l'UE et les États-Unis sur le financement du terrorisme, qui était centré en particulier sur la question des enlèvements contre rançon. En mai 2014, la présidence grecque de l'UE a accueilli un atelier UE-États-Unis sur le financement du terrorisme, spécifiquement axé sur les flux financiers à destination des groupes terroristes opérant en Syrie.

#### *Conseil de coopération du Golfe*

Le dialogue avec les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) s'est poursuivi sur la lancée des efforts déjà accomplis. Lors de plusieurs visites effectuées dans les pays de la région et de réunions à haut niveau telles le Conseil conjoint de coopération UE-CCG du 1<sup>er</sup> avril 2014 ou la réunion ministérielle UE-CCG du 23 juillet 2014, des questions telles que les systèmes de transfert d'argent et la création de mécanismes destinés à suivre de bout en bout les transferts de fonds ont été discutées. Le financement des combattants étrangers en Syrie et des questions connexes ont été abordés. Un autre atelier UE-CCG sur le financement du terrorisme est prévu dans un avenir proche.