



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.11.2005
COM(2005) 620 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au
niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif**

INTRODUCTION

L'adoption de mesures visant à empêcher les terroristes d'avoir accès à des ressources financières constitue l'une des pierres angulaires de la lutte de l'UE contre le terrorisme. C'est ce qui ressort clairement du plan d'action sur la lutte contre le terrorisme¹ et des déclarations du Conseil suite aux attentats de Madrid et de Londres². L'action de l'UE à cet égard a été exposée plus en détail dans la communication de la Commission d'octobre 2004³ et dans la stratégie de l'UE de décembre 2004 sur la lutte contre le financement du terrorisme⁴. Toutes ces mesures montrent bien que l'objectif n'est pas seulement de barrer l'accès des terroristes à des sources de financement, mais également d'exploiter au maximum le renseignement financier dans tous les volets de l'action antiterroriste.

Dans sa déclaration du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme, le Conseil européen a invité les États membres «à accroître la coopération entre les autorités nationales compétentes, les cellules de renseignement financier et les institutions financières privées, afin de favoriser un meilleur échange d'informations sur le financement du terrorisme»⁵. Dans cette déclaration, le Conseil européen a également demandé à la Commission de réfléchir aux améliorations à apporter en matière de régulation et de transparence des organismes à but non lucratifs (OBNL) susceptibles d'être utilisés par les terroristes pour financer leurs activités. Ce sont ces composantes fondamentales de la lutte contre le financement du terrorisme qui font l'objet de la présente communication. La première partie est consacrée aux problèmes de coordination au niveau national, tandis que la seconde porte sur les vulnérabilités du secteur à but non lucratif par rapport au financement du terrorisme et présente, en annexe, une recommandation aux États membres et un cadre pour un code de conduite destiné aux OBNL.

PREMIERE PARTIE – STRUCTURES DE COORDINATION NATIONALES

Le mécanisme d'évaluation par les pairs des dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme («*National anti-terrorist arrangements: improving national machinery and capability for the fight against terrorism*»)⁶ a été d'une grande utilité pour aider les États membres à évaluer leur arsenal national de mesures antiterroristes. La lutte contre le financement du terrorisme était comprise dans le champ de cette évaluation. Cependant, l'ampleur de la tâche était telle

¹ *Plan of Action on Combating Terrorism*, document du Conseil 10586/04 du 15 juin 2004.

² Déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil européen le 25 mars 2004; déclaration du Conseil sur la réaction de l'UE aux attentats de Londres, adoptée lors de la session extraordinaire du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 13 juillet 2005.

³ Communication de la Commission intitulée «Prévenir et combattre le financement du terrorisme», COM(2004) 700 du 20.10.2004.

⁴ «Lutte contre le financement du terrorisme», stratégie présentée par le Secrétaire général/Haut Représentant et par la Commission au Conseil européen, document du Conseil 16089/04 du 14 décembre 2004.

⁵ La recommandation 31 qui figure dans les Quarante recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) invite les pays à faire en sorte que «les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme».

⁶ À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil JAI de septembre 2001 a lancé un exercice d'évaluation des dispositifs nationaux antiterroristes.

que la question du financement du terrorisme n'a pas toujours été traitée en détail dans les rapports des États membres et dans les recommandations. C'est pourquoi il convient d'axer la réflexion sur les dispositifs nationaux de lutte contre le financement du terrorisme et d'inclure éventuellement ce volet dans le suivi du mécanisme d'évaluation par les pairs, sur la base des conclusions formulées dans la présente communication.

Le programme de La Haye précise que le simple fait que les informations franchissent les frontières ne devrait plus être pris en considération dans l'Union européenne⁷. Or, pour que l'échange d'informations entre les autorités compétentes de l'UE soit efficace, il faut une coordination globale et efficace au niveau national afin de recenser, de recouper et d'analyser les informations utiles et de produire des renseignements fiables et de qualité en matière criminelle. Une bonne coordination des échanges d'informations au niveau national est indispensable pour une mise en œuvre efficace du «principe de disponibilité»⁸; en l'absence d'une telle coordination et faute de produire des renseignements criminels de qualité, la disponibilité des informations et renseignements recherchés au niveau de l'UE risquerait en effet d'être compromise.

La stratégie de l'UE sur la lutte contre le financement du terrorisme (LFT) a invité la Commission à évaluer les structures de coordination nationales entre les différents ministères, autorités et autres acteurs engagés dans cette lutte. Elle a également invité la Commission à explorer les possibilités d'autres modes de coopération entre, d'une part, les services répressifs et les services de renseignement, et d'autre part, le secteur privé. L'analyse de la Commission repose dans une large mesure sur les réponses à un questionnaire envoyé, à la mi-mars 2005, aux vingt-cinq États membres, ainsi que sur les discussions avec Europol et des représentants du secteur.

Dans leurs réponses à ce questionnaire, les États membres confirment que les autorités publiques engagées dans la LFT incluent les ministères des finances, de la justice, de l'intérieur et des affaires étrangères, le Trésor public, la cellule de renseignement financier (CRF), la police financière, les parquets, les autorités douanières, les services fiscaux, les services du renseignement, les régulateurs financiers et la Banque centrale (ci-après les «acteurs concernés»).

Nombreux sont les États membres à avoir mis l'accent sur les avantages que présente une coordination entre les différents acteurs concernés:

«... les représentants de la plupart des services compétents se réunissent et échangent directement les informations utiles, les évaluent et élaborent, sur une base consensuelle, le produit final à l'intention des décideurs. Le remue-méninges que constituent ces réunions directes entre experts est particulièrement utile, de même que les possibilités qu'elles offrent de traiter de questions particulières dans le cadre d'une approche globale»⁹.

⁷ Programme de La Haye: Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, 13 décembre 2004, document du Conseil 16054/04. Voir également la proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité, COM(2005) 490 du 12.10.2005.

⁸ Voir la section 2 du programme de La Haye consacrée à l'amélioration de l'échange d'informations pour les besoins de l'action répressive.

⁹ Réponse de la représentation permanente de la République de Slovénie auprès de l'Union européenne au questionnaire de la Commission.

La coordination et le partage de l'information entre les services nationaux concernés sont cités dans le document du Conseil sur les meilleures pratiques concernant les mesures financières restrictives ayant pour cible le terrorisme¹⁰. L'analyse exposée dans la présente communication est compatible avec cette approche, qu'elle se doit de compléter.

L'analyse des structures de coordination des États membres fait apparaître, d'une part, un certain nombre de meilleures pratiques horizontales visant à renforcer la coordination entre **tous** les acteurs concernés et, d'autre part, des domaines dans lesquels des mesures propres à **certains** de ces acteurs pourraient renforcer la coordination et l'échange d'informations. Les mesures propres à certains des acteurs concernés font l'objet de la section 1, tandis que les mesures concernant l'ensemble des acteurs concernés sont analysées dans la section 2. La section 3 porte, quant à elle, sur les questions de coordination entre les acteurs concernés et le secteur privé. Dans tous les cas, une attention toute particulière devra être accordée aux règles en matière de protection des données; il faudra notamment prévoir des garanties quant à l'exactitude des informations contenues dans les bases de données concernées.

1. STRUCTURES DE COORDINATION HORIZONTALES ASSOCIANT TOUS LES ACTEURS CONCERNES

L'analyse des structures de coordination nationales fait ressortir un certain nombre de meilleures pratiques *horizontales* servant à renforcer le partage des informations au niveau national entre tous les acteurs concernés, sur la base desquelles il est possible de formuler les conclusions suivantes:

- 1.1. **Afin d'assurer la coordination des actions, on pourrait réfléchir à la possibilité de créer une structure nationale regroupant tous les acteurs concernés.** La création d'une telle structure contribuerait à l'élaboration, sur une base consensuelle, d'une stratégie nationale de LFT. Cette structure devrait instaurer un climat de confiance et de compréhension entre les autorités publiques. Elle aurait notamment pour tâches essentielles d'élaborer un plan d'action conjoint sur la lutte contre le terrorisme, de procéder à des analyses communes des risques et des menaces en matière de LFT ainsi qu'à toute autre étude commune utile dans ce domaine¹¹. Il conviendrait de mettre en place des structures adaptées pour que les acteurs concernés puissent être consultés et pour qu'ils contribuent et acceptent de procéder à des analyses conjointes de renseignements sur les méthodes employées par les terroristes pour financer leurs activités. Il serait également utile de réfléchir aux avantages qu'il pourrait y avoir à associer à ces travaux des représentants du secteur privé.
- 1.2. **Afin de s'entendre sur les aspects opérationnels, on pourrait étudier la possibilité de rencontres entre les acteurs concernés, comme les services de renseignement, les services répressifs, les parquets, les CRF, les services fiscaux et les autorités financières.** La structure constituée sur cette base pourrait avoir pour mandat de réexaminer des dossiers d'enquête sous différents angles. Les avantages en termes opérationnels pourraient notamment être les suivants: i) déceler des indices

¹⁰ Document du Conseil 13851/4/04 REV 4.

¹¹ Un État membre a souligné la valeur ajoutée que procure l'analyse conjointe d'enquêtes thématiques régulières telles que les enquêtes sur les mouvements de fonds clandestins ayant un lien avec le financement du terrorisme.

qui, faute de cela, auraient pu passer inaperçus; ii) recommander des modifications dans le déroulement des enquêtes et faire en sorte qu'elles tiennent compte du renseignement; iii) éviter les doubles emplois; iv) aider à établir des liens entre des suspects et v) faciliter l'évaluation conjointe d'enquêtes connexes.

1.3. La coordination opérationnelle pourrait être renforcée grâce à la création, dans tous les États membres, de réseaux nationaux qui relieraient chaque CRF aux entités déclarantes, d'une part, et aux acteurs concernés, d'autre part. On créerait ainsi un cadre électronique automatisé, mais sécurisé, pour la réception, le traitement et la diffusion des renseignements financiers. Ces réseaux permettraient le transfert direct des informations par les institutions financières dans des bases de données spécialisées de la CRF, aideraient à la production de renseignements financiers assistée par ordinateur au sein de la CRF et rendraient possible l'échange automatisé d'informations entre la CRF et les acteurs concernés. Cette proposition fait actuellement l'objet d'une évaluation dans le cadre du projet CRF-NET.

1.4. Normes minimales pour la collecte, l'analyse et la diffusion des renseignements. De telles normes faciliteraient la génération et le partage de renseignements et favoriseraient l'adoption d'une approche fondée sur les risques et axée sur le renseignement. Ces normes devraient mettre l'accent sur la nécessité d'exploiter au mieux les informations collectées et de parvenir à un engagement commun de diffuser ces informations rapidement aux personnes dûment autorisées au sein des autres acteurs concernés.

1.5. La définition de normes communes pour le traitement des informations, telles que des normes sur les niveaux de confidentialité, les habilitations de sécurité, les degrés de classification des documents, faciliteraient et développeraient l'échange rapide et efficace des informations entre les acteurs concernés.

1.6. Le renseignement financier devrait soutenir et compléter la politique globale de lutte contre le terrorisme. En intégrant dans le cadre de la politique générale de lutte contre le terrorisme les informations provenant d'un organisme chargé de la coordination de la LFT, le renseignement financier deviendrait partie intégrante de l'action antiterroriste. Une telle intégration procurerait aussi une valeur ajoutée en facilitant la communication entre la police spécialisée dans la LFT, la police antiterroriste et les services de renseignement.

2. COORDINATION AU NIVEAU DE CERTAINS DES ACTEURS CONCERNES

2.1. Un certain nombre d'États membres ont indiqué avoir **ancré dans une structure formelle les échanges d'informations sur le financement du terrorisme entre les ministères des finances, de l'intérieur et de la justice**, et ont souligné le nouvel élan que cette démarche avait imprimé à la LFT en permettant aux services de renseignement, aux services de police spécialisés et à la CRF de se rencontrer.

- 2.2. Certains États membres ont énuméré les avantages que pouvait apporter la création d'une **structure interservices chargée de l'identification, du dépistage et du gel des avoirs criminels/terroristes**. Cette «structure d'enquête sur les avoirs», qui emploierait des experts très qualifiés en matière d'enquêtes financières, devrait pouvoir s'appuyer sur les compétences complémentaires de la police, des parquets, des services fiscaux, des autorités douanières et autres services concernés et constituerait un réservoir de savoir-faire pour toutes les enquêtes antiterroristes (et sur les autres formes graves de criminalité).
- 2.3. Les États membres devraient **mener des campagnes de sensibilisation auprès des services répressifs sur la contribution que peut apporter la CRF à leurs efforts de lutte contre le financement du terrorisme** et d'autres formes de criminalité. La conclusion de protocoles d'accord entre la CRF et d'autres autorités pourrait permettre de définir un cadre pour l'accès efficace aux informations financières.
- 2.4. Les experts de la LFT qui travaillent au sein de la CRF devraient obtenir **l'habilitation de sécurité nécessaire** pour pouvoir recueillir et transmettre des renseignements financiers et pour pouvoir les analyser conjointement avec les services de renseignement ou les autres acteurs concernés qui gèrent des données classifiées. Une habilitation appropriée des personnels des autres acteurs concernés devrait également être envisagée afin de permettre le partage et l'analyse conjointe, le cas échéant, d'informations classifiées.

Améliorer la compréhension mutuelle entre les acteurs concernés

- 2.5. La coordination de la LFT serait vraisemblablement facilitée si **les CRF disposaient, en leur sein, d'une unité spécialisée dans la LFT** qui assure une plus étroite coordination avec les experts de la LFT et les experts du contre-terrorisme travaillant dans les structures d'autres acteurs concernés. Ces unités spécialisées seraient mieux informées des typologies de financement du terrorisme, ce qui faciliterait l'identification des cas à haut risque et l'établissement d'un ordre de priorité entre eux. Elles devraient assurer une approche interservices, grâce à une coordination structurée avec la police, les parquets et les services de renseignement, et devraient être encouragées à comparer les approches avec leurs homologues d'autres États membres.
- 2.6. Afin de renforcer la compréhension mutuelle, en particulier quand il n'existe aucune structure formelle, les États membres devraient favoriser **le détachement de juges d'instruction, de procureurs, d'enquêteurs financiers, d'analystes et d'autres professionnels auprès des CRF** et des autres acteurs concernés ainsi que le détachement de personnels de ces derniers.
- 2.7. **Les acteurs concernés doivent avoir une bonne compréhension du rôle de chacun et mettre en place des systèmes de transmission rapide des informations aux personnes les mieux placées pour prendre les décisions qui conviennent.** Les informations policières ou judiciaires concernant des suspects connus pourraient ainsi, par exemple, être rapidement transmises aux agents du ministère des affaires étrangères qui sont chargés de demander au Conseil de l'Union européenne ou au Conseil de sécurité des Nations unies la désignation comme terroristes afin d'obtenir que des mesures financières restrictives (sanctions) soient prises à titre préventif à l'encontre des fonds et des avoirs de ces suspects. Les autorités chargées d'enquêter

devraient déterminer si les conditions requises pour prendre des mesures de gel administratif des avoirs sont remplies et s'interroger sur l'opportunité de telles mesures et, dans l'affirmative, elles devraient introduire des demandes d'application de mesures de ce type. De même, lorsque de l'argent liquide est saisi, que ce soit par les services des douanes aux frontières ou en d'autres points du territoire, et qu'il existe un soupçon que cette somme soit liée au terrorisme, la CRF doit être informée en conséquence afin de multiplier les chances de trouver des informations s'y rapportant.

Assurer une utilisation optimale du renseignement financier

- 2.8. L'utilisation de mots clés, de noms clés et d'autres données d'identification devrait contribuer à l'identification immédiate des déclarations d'opérations suspectes pouvant avoir un lien avec le terrorisme.** Des formes de coopération appropriées devraient être mises en place entre les CRF et les services opérationnels spécialisés, notamment l'échange d'informations sur les transactions suspectes aux fins du renseignement et, si possible, pour empêcher la commission d'actes terroristes.

Conjuguer les compétences

- 2.9. Les tâches qu'implique la LFT sont d'une telle complexité qu'il faut bien souvent conjuguer les savoir-faire et les compétences,** par exemple en autorisant le détachement, sur une base ad hoc pour un projet particulier, ou ponctuellement pour une enquête ou des poursuites, d'experts dotés de compétences complémentaires. Un État membre a fourni une illustration de cette réalité en citant l'exemple de structures qui permettent à un procureur spécialisé dans les affaires de criminalité financière d'agir conjointement avec un procureur spécialisé dans l'action antiterroriste afin de traiter des affaires de LFT.

Sensibiliser le grand public

- 2.10.** Outre leur devoir de faire en sorte que les employés des entités déclarantes soient informés des typologies et des menaces, les États membres devraient, conjointement avec les institutions financières et autres établissements concernés, veiller à ce que **les utilisateurs des services financiers soient mis au courant des moyens à leur disposition pour soutenir les efforts des autorités publiques et du secteur privé** en matière de LFT et d'autres formes de criminalité financière.

3. ACTEURS CONCERNES ET SECTEUR PRIVE

Dans bien des cas, ce ne sont pas tant les informations financières en soi que détiennent les banques et autres institutions qui sont d'une importance cruciale pour l'action répressive, mais plutôt les *renseignements* que ces informations peuvent apporter. C'est la raison pour laquelle une bonne coordination est indispensable entre les acteurs concernés et les institutions financières (et autres entités déclarantes en matière de blanchiment d'argent) si l'on veut obtenir facilement et rapidement les informations nécessaires, en respectant les instructions

que donneraient à cet effet les acteurs concernés¹². **Les renseignements détenus par les autorités publiques peuvent être enrichis par les informations dont disposent les institutions financières.** Dans certains États membres, par exemple, on a pu trouver de précieux indices grâce au partage d'informations sensibles, telles que des données sur les documents d'identité falsifiés, avec les institutions financières, en vue de l'identification et de la localisation de suspects.

Accéder aux informations financières du secteur privé

3.1. Mesures permettant aux autorités compétentes de savoir si une personne faisant l'objet d'une enquête possède un compte bancaire, ou en a déjà ouvert un par le passé, et d'obtenir des informations détaillées sur les comptes et sur les opérations bancaires conformément à l'article 32 de la troisième directive sur le blanchiment de capitaux¹³. Quelques États membres ont souligné, en réponse au questionnaire évoqué plus haut, l'utilité certaine que présenterait un registre national des comptes bancaires pour l'identification rapide de fonds et de comptes suspects. Ces «registres» pourraient aller de la base de données centralisée (et mise à jour en permanence) aux listes de clients cryptées tenues et contrôlées par les institutions financières. En ayant accès à ces registres sur la base d'une déclaration d'opération suspecte, une CRF pourrait déterminer, à partir d'une recherche aboutissant soit à une réponse positive, soit à une réponse négative («hit/no hit»), si un suspect possède ou a déjà ouvert par le passé un compte bancaire dans une institution financière donnée. L'autre solution consisterait à autoriser les services répressifs qui enquêtent sur un cas présumé de financement du terrorisme à demander à la CRF de se renseigner auprès des institutions financières en vue de savoir si un suspect est ou a déjà été titulaire d'un compte bancaire. La Commission poursuivra ses travaux en concertation avec les États membres et le secteur privé afin d'évaluer des modèles de mise en œuvre de l'article 32 de cette directive.

3.2. Certains renseignements font apparaître que des terroristes ont eu recours à des services de transfert de fonds assurés par des établissements ayant pignon sur rue et disposant de succursales dans différents États membres pour effectuer une série de virements d'un faible montant dont les destinataires étaient des personnes associées à des groupes extrémistes. Pris séparément, ces virements peuvent sembler légitimes, mais considérés dans leur ensemble, ils peuvent éveiller les soupçons. **Les établissements qui assurent des services de transfert et de remise de fonds doivent absolument disposer de systèmes leur permettant de se mettre en conformité avec les normes internationales en matière d'information sur le donneur d'ordre ainsi qu'avec l'approche des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme axée sur les risques, notamment les mesures qui prévoient un suivi approprié des opérations suspectes.**

¹² En ce qui concerne la coopération *internationale* entre les acteurs concernés, celle-ci devrait être conforme à l'article 28 de la troisième directive sur le blanchiment de capitaux et renforcer, au lieu de diminuer, les échanges de renseignements entre les CRF.

¹³ L'article 32 de la troisième directive sur le blanchiment de capitaux dispose: «Les États membres exigent de leurs établissements de crédit et autres établissements financiers qu'ils aient des systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations de la CRF, ou de toute autre autorité agissant dans le cadre du droit national, tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée, et quelle est ou a été la nature de cette relation».

- 3.3. Les bonnes pratiques montrent que toute activité suspecte devrait être déclarée à la CRF **même si elle ne se rapporte pas à une transaction précise**, comme lorsque le refus d'une institution financière d'ouvrir un compte, par exemple parce que la personne qui a introduit la demande n'a pas fourni suffisamment d'informations pour son identification, éveille des soupçons suffisants.

Encourager la coopération avec le secteur privé

- 3.4. Rendre plus efficace le fonctionnement de **comités de liaison créés entre un ou plusieurs acteurs concernés et des représentants des institutions financières, des établissements de crédit et d'autres entités déclarantes**. Les réunions régulières que tiennent ces comités de liaison, sous la présidence de l'organisme national de coordination de la LFT et/ou de la CRF, sont un excellent moyen de mobiliser et sensibiliser le secteur privé, de l'informer des travaux en cours sur les typologies de financement du terrorisme et de mettre à jour les indicateurs de risque. Outre ces comités de liaison structurés, des points de contact propres à la LFT devraient être établis au sein des institutions financières afin d'accélérer et de faciliter les contacts entre la CRF et les autres acteurs concernés. Une remontée régulière de l'information vers les entités déclarantes permettra à celle-ci de transmettre aux CRF des déclarations de qualité.
- 3.5. Les organismes déclarants qui exercent leur activité dans plus d'un État membre devraient veiller à la coordination de l'action des responsables nationaux de la conformité («*compliance officers*»), par exemple en créant une **«fonction européenne de la conformité»**. L'objectif d'une telle fonction serait d'établir des liens entre des transactions suspectes identifiées dans deux États membres ou plus et d'établir ou de confirmer les soupçons face à des transactions ayant un lien entre elles et effectuées au départ ou à destination d'au moins deux États membres.
- 3.6. **Le détachement, même pour une courte période, de personnels de la police financière, des CRF ou des services de renseignement auprès des détenteurs de données du secteur privé** devrait être encouragé. De cette manière, les autorités publiques auraient une meilleure compréhension de la gestion des données dans le secteur privé et des difficultés éventuelles que peut présenter la recherche de certains types d'informations.

SECONDE PARTIE – VULNERABILITES DES OBNL PAR RAPPORT AU FINANCEMENT DU TERRORISME ET A D'AUTRES DETOURNEMENTS A DES FINS CRIMINELLES

1. CONTEXTES EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Dans sa communication d'octobre 2004 sur le financement du terrorisme, la Commission a évoqué la possibilité d'adopter un code de conduite afin de diminuer les risques d'utilisation abusive du secteur à but non lucratif¹⁴. La recommandation et le cadre pour un code de conduite qui sont annexés à la présente communication constituent donc la suite logique de ce document. Alors que l'idée-force de la présente communication est la prévention de l'utilisation abusive des OBNL pour le financement du terrorisme, les mesures de transparence et de responsabilité financière renforcées permettront de protéger également ces organismes contre d'autres formes de détournement à des fins criminelles. La recommandation et le cadre pour un code de conduite devraient donc rendre les donateurs plus confiants et encourager les dons tout en prévenant, ou en tout cas en réduisant, le risque de détournement à des fins criminelles.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Groupe d'action financière («GAFI») a adopté une série de «Recommandations spéciales» sur le financement du terrorisme. Parmi celles-ci figure une recommandation¹⁵ invitant les pays à réfléchir et trouver des solutions aux vulnérabilités du secteur à but non lucratif. Dans la pratique, les États membres et les pays tiers ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre ce volet des recommandations spéciales. D'importantes discussions ont eu lieu au sein du GAFI à propos des différentes approches envisageables. À ce jour, les membres du GAFI n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord sur une approche commune de la mise en œuvre de la recommandation spéciale VIII.

Les gouvernements des États membres de l'UE et d'autres instances internationales ont également reconnu tout l'enjeu de cette question¹⁶. Le document de stratégie commun sur la lutte contre le financement du terrorisme¹⁷ et les conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 ont invité la Commission à présenter des propositions visant à éviter l'utilisation abusive des OBNL pour financer le terrorisme. La déclaration du Conseil du 13 juillet 2005 sur la réaction de l'UE aux attentats de Londres invite le Conseil à «approuv[er] un code de conduite visant à empêcher des terroristes d'utiliser à mauvais escient des associations caritatives».

¹⁴ COM(2004) 700 du 20.10.2004; voir point 5.2.

¹⁵ La recommandation spéciale VIII est ainsi rédigée: «... Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent pas être utilisés: i) par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes; ii) afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens; iii) et afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes».

¹⁶ Le Groupe d'action financière, avec sa recommandation spéciale VIII; les ministres des finances du G8, dans leur «Déclaration des ministres des Finances» de Deauville du 17 mai 2003; les ministres de la justice et des affaires intérieures du G8, dans leurs «*Recommendations for Enhancing the Legal Framework to Prevent Terrorist Attacks*», Washington, 11 mai 2004.

¹⁷ Ibid.

Compte tenu des vulnérabilités potentielles que présente le secteur non lucratif par rapport au financement du terrorisme et à d'autres détournements à des fins criminelles, la Commission adresse une recommandation aux États membres et leur propose un cadre pour un code de conduite destiné aux OBNL exerçant leur activité dans l'Union européenne.

La Commission a consulté de façon approfondie les États membres et les OBNL pendant la phase d'élaboration de cette recommandation et de ce cadre et a lancé sur l'internet une consultation publique qui a duré huit semaines.

2. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU EUROPEEN

La Commission devrait *poursuivre le dialogue avec le secteur à but non lucratif* durant la phase de suivi de la recommandation et du cadre pour un code de conduite annexés à la présente communication.

En particulier, au cours du premier semestre de l'année 2006, la Commission créera *un groupe de contact informel* et organisera *une conférence* avec des représentants de ce secteur et des autorités compétentes afin d'explorer les moyens d'une mise en œuvre plus poussée des principes énoncés dans la recommandation et le cadre pour un code de conduite.

Les discussions devront également se poursuivre avec les acteurs compétents sur la possibilité de développer le partenariat entre les OBNL et les autorités publiques en vue d'établir un *juste équilibre entre la régulation d'origine législative et l'autorégulation du secteur à but non lucratif*.

La Commission approfondira sa réflexion sur la question de savoir si, *dans certaines circonstances, le financement communautaire des OBNL* pourrait être subordonné au respect de mesures de transparence et de responsabilité financière renforcées.

Trois ans après leur date d'adoption, elle *évaluera les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre de la recommandation et du cadre pour un code de conduite*.

ANNEXE

Recommandation aux États membres et cadre pour un code de conduite destiné aux OBNL afin de renforcer la transparence et la responsabilité financière du secteur à but non lucratif en vue de la prévention du financement du terrorisme et d'autres types de détournement à des fins criminelles

1. INTRODUCTION

Le secteur à but non lucratif accomplit des missions essentielles à caractère humanitaire et autre, indispensables au citoyen dans certains domaines fondamentaux. Il constitue un pan important de nos sociétés démocratiques, qui réalise souvent des tâches cruciales que ne peuvent assumer d'autres types d'organisations ou d'autorités publiques.

Or, on dispose de preuves démontrant qu'à plusieurs reprises, des OBNL ont servi à financer le terrorisme et à d'autres fins criminelles¹⁸ et que, dans certains cas, des mesures de gel administratif¹⁹ ont été prononcées afin d'éviter pareils détournements. Les terroristes et les organisations terroristes peuvent avoir accès à différentes sources de financement. L'argent peut circuler via le système financier, grâce aux virements électroniques, aux autres systèmes de remise et aux passeurs de fonds, mais les mouvements et collectes de fonds peuvent s'effectuer sous le couvert d'OBNL. Le GAFI a indiqué dans son rapport de 2003-2004 sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme que *«[l]es études de cas exposées cette année dans le cadre de l'exercice sur les typologies ont montré qu'apparemment, les OBNL peuvent être utilisés de toutes sortes de façons et à des fins différentes pour financer le terrorisme. Tout d'abord, les OBNL peuvent être utilisés par les terroristes et les organisations terroristes pour se procurer des fonds, comme ce fut le cas d'un grand nombre d'OBNL de taille conséquente dont les actifs ont été gelés en vertu de la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. [...] Un certain nombre d'experts ont insisté sur l'importance des systèmes informels de collecte d'espèces dans de nombreuses communautés ethniques ou religieuses, ainsi que sur les difficultés rencontrées pour les contrôler avec précision. [...] Les OBNL peuvent également être utilisés par les terroristes pour faire circuler des fonds. [...] Enfin, les OBNL peuvent aussi être utilisés pour fournir un soutien logistique direct à des terroristes ou servir de couverture à leurs activités»*²⁰.

En appliquant aux OBNL des normes de transparence et de responsabilité financière plus strictes et/ou plus systématiques, on pourra mieux protéger le secteur à but non lucratif contre les détournements à des fins criminelles. La présente communication vise à trouver une approche qui réduise ce risque d'utilisation abusive du secteur à but non lucratif, sans alourdir les contraintes qui pèsent sur lui. Les principes fondamentaux qu'elle énonce ne doivent en aucun cas être interprétés de manière restrictive pour la liberté d'association. Une attention

¹⁸ Des experts du GAFI ont analysé des cas d'utilisation abusive d'OBNL pour financer le terrorisme, par exemple dans le *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme 2003-2004*, consultable à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797.pdf>; d'autres exemples sont rapportés dans les rapports d'enquête de la Charity Commission for England and Wales, à l'adresse <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>.

¹⁹ Les mesures de gel ont été prises en vertu du règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 (JO L 139 du 29.5.2002, p. 9), tel que modifié, ou du règlement (CE) n° 2580/2001 du 27 décembre 2001 (JO L 344 du 28.12.2001, p. 70), tel que modifié.

²⁰ Voir pages 10 à 12 du *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme 2003-2004*, consultable à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797.pdf>.

toute particulière devra également être accordée au respect de la réglementation sur la protection des données. En outre, la mise en œuvre de la recommandation aux États membres et du cadre pour un code de conduite ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de l'aide d'urgence ou d'autres actions menées, le cas échéant, par les OBNL. Il convient de veiller à ne rien faire qui puisse compromettre le travail, ou nuire à la réputation, de la très grande majorité des OBNL qui opèrent en toute légitimité au niveau national, européen ou international.

Les OBNL de l'Union européenne sont très hétérogènes par leur taille et par leur forme juridique²¹. Aux fins de la recommandation aux États membres et du cadre pour un code de conduite, les OBNL doivent s'entendre comme des organisations, des personnes morales et autres entités juridiques dont l'objet principal est d'être «impliqué[] dans la collecte ou la distribution de fonds pour des motifs caritatifs, religieux²², culturels, éducatifs, sociaux ou confraternels, ou pour d'autres types de bonnes œuvres»²³. Compte tenu de cette diversité de formes, il faudrait éviter toute approche trop «généralisatrice»²⁴. En outre, la recommandation et le cadre pour un code de conduite ne doivent en aucune façon faire obstacle aux activités transfrontières légales des OBNL. L'approche européenne vise par conséquent à établir des principes communs sur lesquels pourraient se fonder les mesures nationales de mise en œuvre.

2. RECOMMANDATION AUX ÉTATS MEMBRES D'EXAMINER LES VULNERABILITES DU SECTEUR NON LUCRATIF PAR RAPPORT AU FINANCEMENT DU TERRORISME ET A D'AUTRES FORMES DE DETOURNEMENT A DES FINS CRIMINELLES

La présente recommandation s'adresse aux États membres afin de les aider à apprécier la portée des progrès accomplis dans la lutte contre le détournement des OBNL en vue de financer le terrorisme ainsi qu'à d'autres fins criminelles, et à recenser les autres mesures qui pourraient être prises au niveau national. Les États membres devraient inciter les organismes à but non lucratif (OBNL) à davantage de transparence et de responsabilité financière dans leur gestion quotidienne afin de réduire les possibilités de détournement à des fins criminelles. Les États membres devraient faire en sorte que leur secteur non lucratif national soit pleinement associé à la mise en œuvre au niveau national.

²¹ Cette diversité du secteur a déjà été signalée dans la communication de la Commission intitulée «La promotion du rôle des associations et fondations en Europe», COM(1997) 241.

²² Selon la déclaration n° 11 annexée au traité d'Amsterdam, «[l']Union européenne respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres. L'Union européenne respecte également le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles».

²³ Inspiré de la définition extraite du document du Groupe d'action financière sur les meilleures pratiques internationales concernant la lutte contre l'utilisation abusive des OBNL.

²⁴ Pour éviter une telle approche, il est proposé d'enregistrer les OBNL qui souhaitent bénéficier d'un régime fiscal particulier, de l'accès aux subventions publiques et du droit de collecter des fonds auprès du public; le cadre pour un code de conduite met quant à lui l'accent sur l'application de règles comptables et de déclaration simplifiées pour les OBNL en dessous d'une certaine taille.

2.1. Surveillance du secteur non lucratif

- Les États membres devraient assurer la surveillance de leur secteur non lucratif. Cette mission de surveillance pourrait être confiée à un organisme public unique, à des autorités déjà en place ou à des organismes d'autorégulation.
- Les instances chargées de la surveillance du secteur non lucratif, ou d'une partie de celui-ci, devraient garantir une coopération nationale efficace. Dans le cadre de cette mission, elles devraient:
 - exploiter des systèmes, accessibles au public, d'enregistrement de tous les organismes à but non lucratif (OBNL) exerçant des activités sur leur territoire et souhaitant bénéficier d'un régime fiscal préférentiel, du droit de collecter des fonds auprès du public et de l'accès aux subventions publiques. Ces systèmes d'enregistrement pourraient être gérés à l'échelon national, régional ou municipal. Il convient de veiller en particulier à ce que l'enregistrement des OBNL respecte pleinement le principe de la liberté d'association. Cet enregistrement prendrait donc la forme d'un avis de constitution et non d'une demande d'autorisation préalable à la constitution;
 - afin d'éviter de soumettre les OBNL à une double obligation d'enregistrement et/ou de déclaration, recenser les conditions auxquelles ils sont soumis actuellement;
 - déterminer les catégories d'OBNL qui ne sont pas visés par l'obligation d'enregistrement et réduire les risques qu'engendre ce vide juridique;
 - conseiller les OBNL en matière de transparence financière et au sujet des vulnérabilités qu'ils présentent;
 - assurer une coordination entre instances compétentes pour ce qui est des enquêtes portant sur les utilisations abusives des OBNL. Les enquêtes devraient respecter les procédures pénales existantes. Les instances compétentes devraient aussi avoir les moyens d'apprécier le risque d'utilisation abusive de tel ou tel OBNL;
 - inciter les autorités fiscales à procéder à des réexamens des OBNL bénéficiant d'un régime fiscal spécial, en tenant dûment compte de la taille et de l'activité de l'organisme.

2.2. Incitation à respecter le code de conduite

Afin d'encourager au respect de ce code, les États membres devraient prendre en considération les éléments suivants:

- L'enregistrement ainsi que des normes de transparence et de responsabilité financière renforcées *confèrent un statut visible* aux OBNL et contribuent à faire naître et à maintenir la confiance du public et à garantir la crédibilité des activités à but non lucratif;
- *Un statut fiscal préférentiel, des subventions publiques et le droit de collecter des fonds auprès du public* pourraient être proposés à tous les OBNL qui respectent l'obligation d'enregistrement et les normes de transparence et de responsabilité financière. Afin

d'assurer le respect des dispositions en la matière, un modèle de certification tel que celui décrit ci-dessous pourrait être élaboré;

- Il pourrait s'avérer opportun, à l'avenir, d'envisager de faire figurer les principes de transparence et de responsabilité financière proposés dans le cadre pour un code de conduite ***dans des labels existants ou à élaborer***. De tels systèmes, qui pourraient être gérés par des entités publiques ou privées, auraient pour but d'examiner le respect par les OBNL des normes en matière de transparence et de responsabilité financière;
- Les ***entités de surveillance privées*** ou les ***organisations coiffant les OBNL*** devraient être incitées à créer des labels ou d'autres instruments analogues pour les OBNL respectant les principes énoncés dans le cadre pour un code de conduite.

2.3. Sensibilisation des OBNL au financement du terrorisme et à d'autres fins criminelles et vulnérabilités des OBNL à cet égard

Certains renseignements continuent d'indiquer²⁵ que l'utilisation abusive du secteur non lucratif constitue toujours l'un des moyens auxquels les terroristes recourent pour collecter des fonds afin de financer leurs activités. Il est par conséquent essentiel que les États membres et les OBNL soient pleinement informés de la manière dont ces organismes peuvent être détournés à des fins de financement du terrorisme et à d'autres fins criminelles.

- Les OBNL devraient être encouragés à **évaluer leurs bonnes pratiques actuelles** afin qu'ils puissent mieux se prémunir contre leur détournement à des fins de financement du terrorisme et à d'autres fins criminelles;
- Avec la participation des principaux acteurs du secteur non lucratif, les États membres devraient mettre en place des **programmes de sensibilisation, à l'attention des OBNL**, aux risques de détournement et/ou aux vulnérabilités du secteur à cet égard;
- **Il convient de fournir des conseils au secteur privé** (institutions financières, comptables, auditeurs et avocats comptant des OBNL parmi leurs clients) afin de faciliter la détection d'activités et/ou de transactions suspectes, notamment de techniques connues pour être utilisées par les terroristes pour infiltrer les OBNL.

2.4. Enquêtes sur l'utilisation abusive d'OBNL

Les enquêtes devraient être proportionnées à l'importance du risque mis en évidence et respecter les procédures pénales existantes.

- La coopération et/ou l'échange d'informations ***au niveau national*** devraient être supervisés et coordonnés, dans la mesure du possible, par l'un des services compétents en matière de surveillance des OBNL et faire intervenir les autorités fiscales, la cellule de renseignement financier et les services répressifs. Pour faciliter l'échange d'informations au niveau national, il faudrait désigner une personne au sein de chacune de ces entités; elle constituerait l'unique point de contact à des fins d'échange d'informations dans les affaires liées au détournement des OBNL pour financer le terrorisme. Il convient de créer des

²⁵ Voir, par exemple, le document d'Europol intitulé «Overview of the fight against financing of terrorism in the European Union», diffusion restreinte, 1^{er} juin 2005.

circuits d'information spécifiques entre ces entités afin de garantir la rapidité et l'efficacité des échanges.

- La coopération et/ou l'échange d'informations **au niveau international et/ou de l'UE** devraient s'appuyer sur un réseau composé de points de contact uniques au sein des services répressifs et dotés d'une expertise dans le financement du terrorisme et d'une bonne connaissance du secteur non lucratif. La Commission va promouvoir l'utilisation des réseaux de coopération et/ou d'échange d'informations, qui existent au niveau de l'UE, entre services répressifs et, le cas échéant, d'autres instances compétentes pour enquêter sur l'utilisation abusive éventuelle d'OBNL. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pourrait jouer un rôle spécifique pour cette coopération et cet échange d'informations. Le rôle du *CEPOL (Collège européen de police)* pourrait être essentiel à la formation des hauts responsables des services de police afin d'améliorer leurs connaissances des vulnérabilités du secteur et des typologies d'utilisations abusives, et de promouvoir la coopération et l'échange d'informations.

3. PISTES DE REFLEXION POUR LE SECTEUR NON LUCRATIF - CADRE POUR UN CODE DE CONDUITE DESTINE AUX ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF, VISANT A PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIERE DE TRANSPARENCE ET DE RESPONSABILITE FINANCIERE

L'application de niveaux plus élevés de transparence et de responsabilité financière au secteur à but non lucratif permettrait de réduire les possibilités de détournement à des fins criminelles. Une part importante des organismes à but non lucratif (OBNL) respecte déjà la plupart des exigences prévues dans le présent document et nombre d'entre eux ont aussi établi leur propre code de conduite. En suivant ces règles, les OBNL apportent la preuve de leur responsabilité à l'égard de la générosité publique et se prémunissent contre le détournement à des fins criminelles. L'objectif principal des exigences prévues dans le présent cadre pour un code de conduite est donc de définir des normes minimales communes générales en matière de transparence, destinées aux OBNL dans l'Union européenne, et d'encourager la poursuite des discussions dans ce domaine.

- Les OBNL devraient poursuivre la **mission** qu'ils se sont assignée et utiliser leurs ressources pour s'acquitter de cette mission.
- La responsabilité du respect de la réglementation devrait incomber à **la plus haute instance dirigeante** de l'OBNL.
- Tous les OBNL devraient établir un **document contenant des données d'identification** à leur sujet. Il convient d'assurer la mise à jour de ce document, qui doit être disponible au siège de l'OBNL. Les OBNL devraient envoyer ces données d'identification à l'instance chargée de l'enregistrement. Cette instance devrait être informée de toutes modifications des principales caractéristiques de l'OBNL et de sa liquidation (et recevoir, dans ce cas, une déclaration sur le mode de répartition des actifs nets de l'OBNL).

Ces informations devraient identifier clairement l'OBNL. Outre sa dénomination officielle, il convient d'indiquer l'éventuel acronyme communément utilisé pour le désigner ou toute autre appellation informelle, sa raison sociale et son numéro d'enregistrement (le cas échéant). Il y a en outre lieu de mentionner l'adresse du siège social, les numéros de téléphone et de télécopie et l'adresse du site web de l'OBNL, et de faire état des changements d'adresse passés et à venir. Les coordonnées des «succursales» de l'OBNL devraient aussi être fournies.

Une déclaration des objectifs généraux, politiques et priorités (mission) de l'OBNL devrait aussi être jointe et comprendre une description de sa structure organisationnelle et décisionnelle – rendant compte de sa taille et indiquant les systèmes de contrôle financier interne. Ce document devrait indiquer le nom des directeurs et/ou membres du comité exécutif ou des autres responsables de l'OBNL, ainsi que leurs responsabilités. Le cas échéant, il convient également d'identifier le propriétaire réel de l'OBNL.

La liste des numéros des comptes bancaires ouverts au nom de l'OBNL et toutes les données à caractère personnel devraient être conservées d'une manière confidentielle dans le registre et au siège de l'OBNL.

- Les OBNL devraient suivre des *pratiques comptables correctes* et établir des *états financiers annuels* des recettes et dépenses. Ils devraient établir annuellement un *rapport* contenant une description et un budget des activités, les projets réalisés au cours de l'exercice financier précédent, ainsi qu'une déclaration sur la manière dont ces projets ont favorisé la réalisation des objectifs généraux de l'OBNL. Afin d'éviter de soumettre les OBNL à des formalités administratives excessives, des *règles comptables et de déclaration simplifiées* devraient s'appliquer aux OBNL dont la taille est inférieure à un certain seuil²⁶. Les rapports et états financiers devraient être disponibles au siège de l'OBNL et pouvoir être consultés à la demande des autorités publiques chargées de la surveillance.
- Les rapports et états financiers annuels, les procès-verbaux des réunions des organes décisionnels et les dossiers sur les pistes d'audit²⁷ devraient être *conservés pendant au moins cinq ans* au siège social de l'OBNL.
- Concernant les flux financiers, les OBNL devraient recourir aux *circuits formels* pour l'ensemble des transactions, chaque fois qu'il existe une possibilité raisonnable d'utiliser le système financier officiel. Dans la mesure du possible, toutes les sommes reçues devraient être déposées sur des comptes bancaires et les sorties de fonds devraient se faire à partir de ces comptes bancaires.
- Tous les OBNL devraient respecter le principe «*Connaissez vos bénéficiaires ainsi que les OBNL qui sont associés au vôtre*», qui signifie que les OBNL doivent s'efforcer de vérifier l'identité, les références et la bonne foi de leurs bénéficiaires et des OBNL qui leur sont liés. On pourrait, par exemple, prévoir, avant le versement, que l'OBNL doive s'assurer de la capacité du bénéficiaire potentiel à accomplir l'objectif caritatif poursuivi par la subvention, mais aussi à protéger les fonds contre tout détournement à des fins non caritatives. Si possible, les OBNL devraient prévoir que les conditions générales de la subvention font l'objet d'un accord écrit et mettre en place un contrôle permanent.
- Les OBNL devraient établir des *pistes d'audit* complètes et exactes *concernant les fonds* transférés à l'extérieur de leur zone de compétence et/ou pays, et concernant les fonds transférés aux personnes proposant des services au nom de l'OBNL donneur d'ordre. On pourrait notamment prévoir l'obligation de garder une trace appropriée de toutes les transactions financières à destination d'intermédiaires directs (qu'il s'agisse d'organisations ou de personnes).

²⁶ Les États membres pourraient définir d'autres critères (comme les domaines d'activités) pour les OBNL soumis à des règles comptables et de déclaration simplifiées.

²⁷ Voir description figurant au point portant sur les exigences à respecter en matière de *pistes d'audit concernant les fonds*.